



5. juli 2018

---

## Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 13. juli 2018

- 1) Præsentation af østrigsk formandskabsprogram *Er udsendt*
  - *Udveksling af synspunkter*  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Skatteministeriet, Erhvervsministeriet og Finansministeriet
- 2) Opfølgning på det Europæiske Råd, 28.-29. juni 2018 *Er udsendt*
  - *Udveksling af synspunkter*  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 3) Forberedelse af G20-finansministermøde i Buenos Aires, 21.-22. juli 2018 *Er udsendt*
  - *Vedtagelse*  
*KOM-dokument foreligger ikke*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 4) Forslag om generel omvendt betalingspligt for moms *2*
  - *Drøftelse*  
*KOM(2016)811*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 5) Direktivforslag om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter *12*
  - *Drøftelse*  
*KOM(2016)758*  
Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet

**Dagsordenspunkt 4: Forslag om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt som en midlertidig undtagelse fra EU's moms-system**

KOM(2016) 811

**1. Resume**

*På ECOFIN ventes en drøftelse af direktivforslaget om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms for leverancer mellem virksomheder over en vis værdi. Det seneste kompromisforslag indebærer, at EU-lande med særligt store problemer med såkaldt momskarruselsvig midlertidigt kan indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt (for leverancer mellem virksomheder på over 10.000 euro pr. faktura). Forslaget indebærer ikke ændringer i forhold til momsreglerne for leverancer mellem virksomheder på under 10.000 euro pr. faktura, eller ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.*

*En række lande har i tidligere drøftelser af forslaget været imødekommende overfor ønskerne fra især Tjekkiet om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i forsøget på at imødekomme landets problemer med momssvig. Andre lande har været mere skeptiske og bl.a. bekymrede for virkninger på det indre marked og risikoen for, at svigen flytter til andre lande. Formandskabets seneste kompromisforslag indebærer bl.a. yderligere oplysningskrav til de lande, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt.*

*Kompromisforslaget blev hverken vedtaget på ECOFIN 16. juni 2017 eller 25. maj 2018, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, og det er derfor uklart, hvad indholdet og resultaterne af eventuelle drøftelser på ECOFIN den 13. juli vil være.*

*Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt, da det vurderes, at der er en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser ved dette system. Regeringen lægger vægt på, at forslagens anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig. Regeringen lægger betydelig vægt på at fastholde, at tilladelser om generel omvendt betalingspligt skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.*

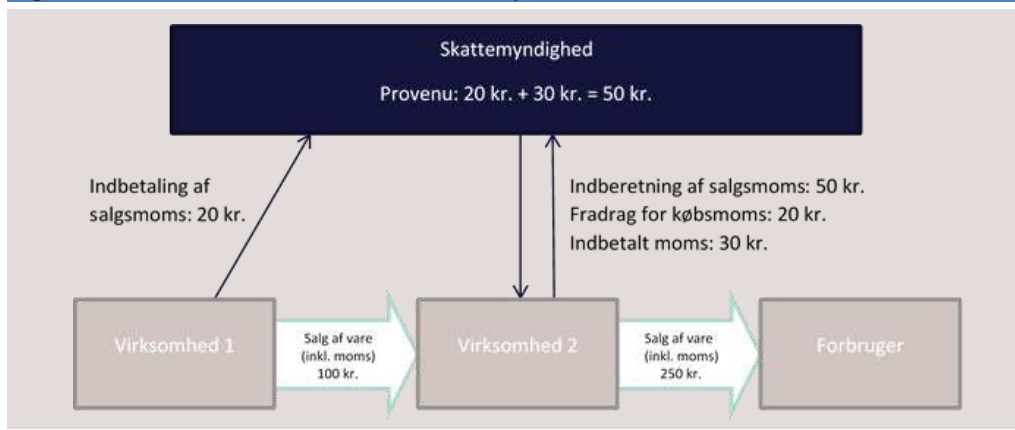
**2. Baggrund**

Rådet vedtog 25. maj 2016 konklusioner vedr. Kommissionens handlingsplan for momsområdet, som bl.a. opfordrer Kommissionen til at undersøge såkaldt indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms. Kommissionen præsenterede på ECOFIN 17. juni 2016 en analyse heraf. Kommissionen fremsatte 21. december 2016 et forslag, som vil give EU-landene mulighed for midlertidigt at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt på leveringer mellem virksomheder af ydelser og varer over en vis grænse, *jf. nedenfor*.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet samt Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

I det nuværende momssystem opkræver virksomheder moms af deres salg og har fradrag for den moms, der er betalt af relevant indkøb (dvs. indkøb til virksomhedens momspligtige aktivitet). Dette er forsimplet beskrevet i figur 1, hvor den sælgende virksomhed (virksomhed 1) opkræver moms for sine salg og indbetaler salgsmomsen til skattemyndighederne. Den købende virksomhed (virksomhed 2) har fradrag for momsen på indkøbet, som virksomheden modregner i salgsmomsen opkrævet af den endelige forbruger.

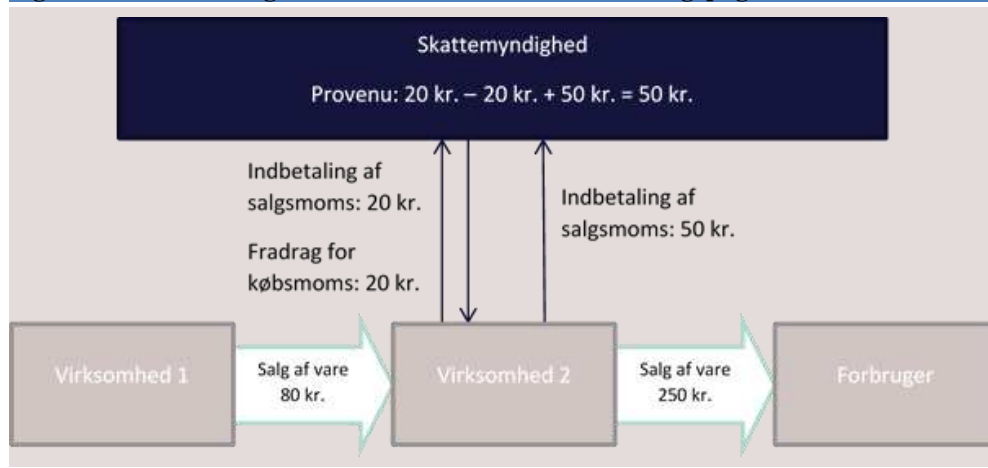
**Figur 1. Illustration af det nuværende momssystem for indenlandske handel**



Omvendt betalingspligt indebærer, *jf. figur 2*, at den sælgende virksomhed (virksomhed 1) ikke længere opkræver moms ved sit salg til den købende virksomhed (virksomhed 2)<sup>1</sup>. Den købende virksomhed (virksomhed 2) opgør i stedet salgsmomsen (på 20 kr.) for sit køb fra virksomhed 1 samtidig med, at virksomheden tager fradrag for købsmomsen (ligeledes 20 kr.). Herved udligner salgs- og købsmomsen hinanden. Der er således igennem momskæden ikke et økonomisk udestående fsva. moms mellem virksomheder eller mellem virksomheder og stat. Generelt vil der først være et økonomisk udestående til staten fsva. moms, når en virksomhed sælger til ikke-momspligtige, fx privatforbrugere, offentlige myndigheder, den finansielle sektor mv.

<sup>1</sup> I et system med generel omvendt betalingspligt vil virksomhederne fortsat skulle registrere moms ved køb og salg og angive moms til skattemyndighederne. Det er alene, hvem der står for indbetalingen af momsen, som ændres fra at være den sælgende virksomhed til den købende virksomhed.

Figur 2. Illustration af generel indenlandsk omvendt betalingspligt



Når virksomhed 2 videresælger varen til en endelig forbruger, opkræver virksomhed 2 moms af forbrugeren som i det normale momssystem mhp. indbetaling til myndighederne. Det samlede momsprovenu til skattemyndigheden er uændret.

Det nuværende momssystemets robusthed består bl.a. i, at det har en indbygget registrering af alle handler gennem kæden. I det nuværende system indebærer det, at det er forskellige virksomheder, som står for henholdsvis indbetalingen og fradraget af momsen. Hvis en virksomhed fx udeholder en del af sin omsætning fra momsregnskabet, skabes der et misforhold mellem salgs- og købsmoms, når virksomheden sammenlignes med andre lignende virksomheder. Dette giver skattemyndighederne en indikation af, at virksomheden skal kontrolleres og begrænser muligheden for svig. Det nuværende momssystem er dog sårbart over for svig ved salg mellem erhverv. Det gælder fx såkaldt "Missing Trader Intra-Community fraud" (MTIC), hvor moms på indkøb fradrages, mens den tilhørende salgsmoms aldrig indbetales.

I et momssystem med generel omvendt betalingspligt udlignes salgs- og købsmomsen ved handel mellem virksomheder, idet den købende virksomhed foretager fradraget med det samme i forbindelse med købet. Den samlede momsbetaling for hele den foregående handelskæde sker således først, når varen sælges med almindelig betalingspligt, fx når salget sker til forbrugere. I et system med omvendt betalingspligt er det således nemmere for virksomheden at forsvinde med hele momsindbetalingen end i det nuværende momssystem. I figur 2 afhænger hele momsindbetalingen således udelukkende af virksomhed 2. Virksomhed 2 kan fx begå momssvig ved at opkræve momsen fra sin kunde, men undlade at indbetale momsen til skattemyndighederne.

Enkelte EU-lande har udtrykt stort ønske om at få mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms på indenlandske handler mellem virksomheder for at bekæmpe momssvig mellem virksomheder i en kæde (såkaldt

momskaruselsvig). Omvendt betalingspligt for moms er i dag alene mulig på udvalgte sektorer i en midlertidig periode frem til 31. december 2018.

Ønsket skal ses i lyset af, at generel omvendt betalingspligt udelukker MTIC-svig. Den sælgende virksomhed ligger således ikke inde med momsbetalinger, som kan forsvinde uafhængigt af, at den køvende virksomhed opnår fradrag herfor.

Omvendt er et system med generel omvendt betalingspligt forbundet med en række negative effekter. Fx er mulighederne for svindel ved at sælge varer og ydelser til endeligt forbrug uden moms (sort økonomi) større. Dertil kommer, at momssystemet bliver mere kompliceret både for erhvervslivet og skattemyndighederne, hvis der sideløbende eksisterer både normal og omvendt betalingspligt indenfor ét land (fx transaktioner under hhv. over 10.000 euro) eller på tværs af lande. Omvendt betalingspligt indebærer, at en sælgende virksomhed i højere grad skal kende og evt. undersøge køberens forhold, idet der skal opkræves moms, hvis køber er en forbruger, men ikke hvis køber er en anden virksomhed. Samtidig må det forventes, at den sælgende virksomhed i visse tilfælde kan komme til at hæfte for momsen, såfremt køberen ikke er identificeret korrekt, og salget dermed ikke pålægges moms korrekt. Med normal betalingspligt skal sælger opkræve moms ved alle salg, uanset om køber er forbruger eller virksomhed.

Kommissionen fremsatte sit forslag om generel omvendt betalingspligt på baggrund af drøftelser i ECOFIN i løbet af 2016, hvor enkelte EU-lande udtrykte et stort politisk ønske om, at Kommissionen skulle fremsætte et sådant forslag. I Kommissionens handlingsplan for momsområdet har Kommissionen derimod foreslået, at momssystemet ændres mere grundlæggende ("det endelige momssystem"), således at grænseoverskridende leveringer mellem virksomheder behandles momsmæssigt på samme vis som indenlandske handler mellem virksomheder.

### 3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at give EU-lande med særligt store problemer med momskaruselsvig en mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms som et værn mod svindlen. Kommissionens oprindelige forslag har i hovedtræk følgende elementer:

- Kommissionens forslag giver EU-lande mulighed for at ansøge Kommissionen om tilladelse til midlertidigt at indføre *generel* omvendt betalingspligt for moms på leverancer (både varer og ydelser) mellem virksomheder, der *overstiger* 10.000 euro pr. faktura. Grænsen på 10.000 euro er ifølge Kommissionen sat for at ramme de højværditransaktioner, der er mest udsatte for karusselsvig, og samtidig friholde de mindste virksomheder fra administrative byrder ved forslaget. Den konkrete grænse svarer desuden til den tærskel, bl.a. Tjekkiet oprindeligt har anmodet om. Forslaget giver ikke mulighed for, at et land kan udvælge sektorer eller enkelte varegrupper/tjenester til omvendt betalingspligt, mens andre varer og tjenester følger det normale

momssystem<sup>2</sup>. For leverancer mellem virksomheder *under* 10.000 euro pr. faktura vil momsreglerne være uændrede. Forslaget indebærer heller ikke ændringer i, hvordan den endelige forbruger betaler moms.

- Det vil som udgangspunkt kun være muligt at indføre midlertidig generel omvendt betalingspligt i EU-lande, som er særligt ramt af momskarrusel-svig. Kommissionens forslag indebærer, at lande på basis af følgende krite-rier vil kunne ansøge: 1) landet har et momsgab<sup>3</sup>, som er mindst 5 pct. point højere end det gennemsnitlige momsgab blandt EU-landene<sup>4</sup>, 2) momskar-ruselsvig udgør mindst 25 pct. af landets samlede momsgab, og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momskarrusel-svig er konstateret in-effektive.
- Kommissionens forslag giver også EU-lande, der ikke opfylder ovenstående kriterier, mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt, hvis 1) landet grænser op til et land, der har valgt at indføre midlertidig generel om-vendt betalingspligt, 2) der er konstateret en høj risiko for, at svigen flytter fra landet, der har indført generel omvendt betalingspligt til det pågældende naboland og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momssvig er konstateret ineffektive.
- Kommissionens forslag medfører en række rapporteringsforpligtelser frem til 2022, både for de lande, som vælger at indføre generel omvendt beta-lingspligt, og for de lande, som ikke indfører generel omvendt betalingspligt.
- EU-lande, som indfører omvendt betalingspligt for moms, skal ifølge for-slaget etablere elektroniske rapporteringskrav til alle momspligtige personer.
- Kommissionens forslag indebærer, at det er muligt at trække tilladelser til-bage, såfremt det viser sig, at generel omvendt betalingspligt i et EU-land har en betydelig negativ effekt på det indre marked, idet momssvigen kan flytte til andre lande, som ikke har indført omvendt betalingspligt.
- Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis to EU-lande informerer Kommissionen om, at momssvigen er øget som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt i et EU-land.
- Kommissionens forslag indebærer, at muligheden for at anvende generel omvendt betalingspligt for moms er en midlertidig ordning, som skal udlø-be 30. juni 2022.

Det er et krav i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), at en undtagelsesbestemmelse af denne karakter skal være midlertidig og medføre mindst mulige forstyrrelser af det indre marked.

På de tekniske møder har der særligt været uenighed om, 1) hvilke betingelser landene skal opfylde for at indføre generel omvendt betalingspligt, 2) hvem der skal have kompetence til at indrømme og tilbagetrække tilladelser til lande, der

---

<sup>2</sup> Dog med undtagelse af de muligheder, der i forvejen eksisterer for at indføre omvendt betalingspligt for bestemte sekto-rer og varegrupper fx tablets og pc'er.

<sup>3</sup> Momsgabet opgøres som forskellen mellem den moms, der faktisk opkræves og det samlede forventede momsgrundlag. Et momsgab kan bl.a. skyldes virksomhedskonkurs, fejlrapportering, momsundgåelse og svig mv.

<sup>4</sup> Kommissionen skønner i en analyse fra 2016, at det gennemsnitlige momsgab for EU27 er 10,4 pct. i 2014 samt at 11 lande (Bulgarien, Tjekkiet, Grækenland, Italien, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Portugal og Slovakiet) umiddelbart har et momsgab, som er mindst 5 pct.point større end EU-gennemsnittet i 2014.

ansøger om at indføre generel omvendt betalingspligt samt 3) i hvilket omfang direktivet skal være tidsbegrænset, *jf. nedenfor*.

Det maltesiske formandskab præsenterede i forlængelse heraf et kompromisforslag i juni 2017.

#### *1. Betingelser for at kunne indføre generel omvendt betalingspligt*

I henhold til kompromisforslaget skal vurderingen af omfanget af momssvig tage udgangspunkt i Kommissionens opgørelse fra 2016 af EU-landenes momsgebyr i 2014. Dette var i juni 2017 ifølge Kommissionen de senest opgjorte skøn. Derudover er det uddybet, hvordan et land skal dokumentere, at øvrige kontrolforanstaltninger, som værn mod momskarruselsvig, er konstateret ineffektive.

Der er i kompromisforslaget indsat et proportionalitetskrav, der består af to elementer. For det første skal det land, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt, kunne påvise, at den estimerede øgede regelefterlevelse og opkrævning af moms (gevinster) er mindst 25 pct. større end de forventede øgede byrder, som virksomheder og skatteadministrationen pålægges. Det er i kompromisforslaget ikke specificeret, hvordan gevinster og byrder konkret skal opgøres. For det andet er det foreslået som et krav, at generel omvendt betalingspligt ikke må medføre højere omkostninger for virksomheder og skatteadministrationer, end der er forbundet med andre kontrolforanstaltninger.

Kompromisforslaget fjerner muligheden for, at andre EU-lande midlertidigt kan indføre generel omvendt betalingspligt, hvis landet bl.a. deler grænser med et land, der midlertidigt indfører generel omvendt betalingspligt. Dette skyldes en vurdering fra Rådets Juridiske Tjeneste, der ikke finder denne mulighed i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kriteriet om, at forslaget skal medføre mindst mulig forstyrrelse af det indre marked.

Kompromisforslaget indeholder yderligere oplysningskrav (i forhold til Kommissionens forslag) til de lande, som ønsker at anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. De nye krav indebærer, at lande som indfører generel omvendt betalingspligt løbende skal udlevere en række data om personer, der er blevet strafforfulgt for momssvig, personer som er blevet afregistreret for moms, og personer som ikke rettidigt har indgivet en momsangivelse i to perioder.

#### *2. Kompetencen til at indrømme og tilbagetrække tilladelser*

Kompromisforslaget lægger op til, at det er Rådet, der på baggrund af en indstilling fra Kommissionen med enstemmighed kan give et EU-land tilladelse til at indføre generel omvendt betalingspligt (fremfor at det er Kommissionen som kan indrømme tilladelser, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

For så vidt angår muligheden for at trække tilladelser tilbage, er det blevet foreslået, at Kommissionen indstiller til Rådet, at tilladelserne skal trækkes tilbage. Kommissionens indstilling vil herefter blive tiltrådt af Rådet, medmindre Rådet enstemmigt afviser Kommissionens indstilling inden for 30 dage (fremfor at det er Kommissionen som har kompetencen til at trække tilladelser tilbage, som foreslået i Kommissionens oprindelige forslag).

Derudover indgår det i kompromisforslaget, at Kommissionen har pligt til at overveje at trække en tilladelse tilbage, hvis blot ét EU-land informerer Kommissionen om øget momssvig som følge af indførslen af generel omvendt betalingspligt (fremfor to EU-lande, som foreslået af Kommissionen). Dertil kommer, at de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt, foreslås at skulle afrapportere til Kommissionen efter ét år, hvor ordningen er afprøvet (fremfor to år som Kommissionen har foreslået). Kommissionen kan dog tidligst foreslå, at en tilladelse trækkes tilbage efter ét år (fremfor 6 måneder, som Kommissionen har foreslået).

### *3. Tidsbegrænsning af direktivet*

Kommissionen og formandskabet har lagt op til, at forslaget skal være tidsbegrænset frem til 30. juni 2022 (dvs. oprindeligt ca. fem år). Nogle lande ønsker dog, at direktivet skal være gældende i en kortere periode (fx to til tre år), mens enkelte lande ventes at ønske en længere periode (mere end fem år).

### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Forslaget skal i høring ved Europa-Parlamentet. Oprindeligt forventedes Europa-Parlamentet at komme med en udtalelse 29. november 2017. Siden forslaget blev blokeret på ECOFIN i juni 2017 har der i Europa-Parlamentet ikke været yderligere drøftelser, ligesom der heller ikke foreligger en ny dato for, hvornår man kan forvente en udtalelse.

### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har anført, at momsdirektivet forhindrer EU-landene i at kunne anvende generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Det er kun muligt at give EU-lande mulighed for at anvende generel omvendt betalingspligt ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet.

Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

### **6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser**

I det nuværende momssystem er momsbetalingspligten i forbindelse med indenlandske handler mellem to virksomheder som udgangspunkt pålagt den sælgende virksomhed, som opkræver moms for sine salg og afregner momsen til skattemyndighederne. Den køvende virksomhed kan fradrage den købsmoms, som virksomheden har betalt for sine køb, når den indbetaler salgsmoms.

Momsdirektivet giver mulighed for at indføre omvendt betalingspligt på indenlandske handler mellem virksomheder på bestemte områder. I Danmark er der i forskelligt omfang omvendt betalingspligt på guld, gas, elektricitet, CO<sub>2</sub>-kvoter, CO<sub>2</sub>-kreditter, gas- og elektricitetscertifikater, metalskrot, mobiltelefoner, computerchips, spillekonsoller, tablet-pc'er og bærbare computere. Der blev indført omvendt betalingspligt på disse områder, da der blev konstateret omfattende organiseret svig med disse varegrupper. Kommissionen fremsatte 25. maj 2018 forslag om, at ovennævnte mulighed forlænges frem til, at reglerne for det endelige momssystem træder i kraft.



En vedtagelse af nærværende forslag har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, idet forslaget blot giver visse EU-lande mulighed for at indføre generel omvendt betalingspligt midlertidigt. Danmark opfylder ikke de af formandskabet foreslåede betingelser vedrørende momsgab og momskarruselsvig for at indføre generel omvendt betalingspligt.

## **7. Økonomiske konsekvenser**

Forslaget vil ikke i sig selv have erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder i Danmark. Såfremt andre EU-lande vælger at indføre generel omvendt betalingspligt vil det dog få erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder etableret i disse lande.

Kommissionen anfører i sin konsekvensanalyse til forslaget, at et momssystem med omvendt betalingspligt kan øge eksisterende svigformer, som forventes at blive mere udbredt i detailedet af handelskæden. Muligheden for at købe varer og tjenesteydelser med omvendt betalingspligt (og dermed i praksis uden moms) forventes at øge incitamentet til at misbruge andres momsnumre. Herved kan virksomheder eller personer, som ellers ikke er berettiget til at købe varer eller tjenesteydelser med omvendt betalingspligt, få mulighed for i praksis at erhverve disse varer og tjenesteydelser uden moms.

I det nuværende momssystem sker grænseoverskridende handler mellem virksomheder med omvendt betalingspligt. Det har medført, at der er opstået et svigkoncept, hvorved virksomheder kan købe varer fra andre lande uden moms og sælge disse varer videre med moms. Virksomheden forsvinder dog uden at indbetale den opkrævede salgsmoms til skattemyndighederne. Kommissionen anfører, at dette koncept vil kunne overføres på nationalt niveau i de lande, der indfører generel omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører ligeledes, at incitamentet til at sælge varer videre uden moms på det sorte marked vil øges.

Erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer eller EU-lande, som endnu ikke havde indført omvendt betalingspligt. Kommissionen anfører, at der er risiko for, at det samme vil ske i forbindelse med, at enkelte lande indfører generel omvendt betalingspligt for moms.

Endelig må det forventes, at de, der vil omgå systemet, kunstigt vil opdele fakturaerne, så de kommer under 10.000 euro.

På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at forslagets gennemførelse kan få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, såfremt andre EU-lande indfører generel omvendt betalingspligt.

## **8. Høring**

For høringssvar henvises til samlenotat oversendt ifm. ECOFIN 21. marts 2017.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Hovedparten af EU-landene var på ECOFIN 16. juni 2017 indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der kunne ikke opnås enstemmighed.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Fra dansk side er det vigtigt, at momssystemet tilrettelægges, så momsprovenuet sikres, og det indebærer færrest muligt administrative byrder for virksomheder, samt at risikoen for svindel minimeres.

Regeringen er som udgangspunkt skeptisk overfor brugen af generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Fra dansk side har man derfor heller ikke et ønske om at indføre generel omvendt betalingspligt for moms i Danmark. Det skyldes bl.a., at erfaringerne fra at indføre omvendt betalingspligt på bestemte sektorer viste, at svigen blot flyttede til andre sektorer. Systemet vurderes at indebære en række negative erhvervs- og samfundsøkonomiske konsekvenser, herunder bl.a. øgede administrative byrder, jf. høringssvarene, og nye former for svig. Hvis generel omvendt betalingspligt indføres i nogle lande, vil der være en risiko for, at svigen flytter til andre EU-lande.

Formålet med forslaget er at give EU-lande, der har særligt store problemer med momssvig mulighed for at afprøve generel indenlandsk omvendt betalingspligt. Regeringen lægger vægt på, at forslagets anvendelsesområde på hensigtsmæssig vis er begrænset til lande, som har store problemer med momskarruselsvig og evt. andre lande, der påvirkes af, at der indføres generel omvendt betalingspligt. Regeringen ser positivt på, at muligheden for at nabolande kan indføre generel omvendt betalingspligt er udgået i det seneste kompromisforslag henset til de juridiske indvendinger herom.

Regeringen kan acceptere en løsning på linje med kompromisforslaget fra juni 2017, og finder det vigtigt at fastholde, at tilladelser skal kunne trækkes tilbage, og at der etableres sikkerhedsmekanismer, som sikrer, at virkningerne for det indre marked og momssvig i andre EU-lande overvåges.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om forudgående drøftelser af omvendt betalingspligt for moms, herunder i forbindelse med ECOFIN 15. januar 2016, 25. maj 2016 og 17. juni 2016. Udvalget blev orienteret om forslaget i forbindelse med præsentationen på ECOFIN 27. januar 2017 og i forbindelse med ECOFIN 21. marts 2017. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 9. februar 2017. Folketingets Europaudvalg blev forelagt det maltesiske formandskabs kompromisforslag 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017 og igen 18. maj 2018 forud for ECOFIN 25. maj 2018.

**Dagsordenspunkt 5:           Direktiv om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter**

KOM(2016) 758

**1. Resume**

*På ECOFIN ventes en drøftelse af direktivforslaget om ændring af momssystemdirektivet for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter.*

*Det er med de nuværende momsregler muligt for de enkelte EU-lande at indføre en nedsat momssats (minimum 5 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Dertil kommer, at nogle EU-lande har mulighed for at indføre såkaldt stærkt nedsatte momssatser (lavere end 5 pct.) eller nulmoms på visse trykte medier. Derimod skal elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter efter de gældende regler belægges med standardmomssatsen i de enkelte EU-lande (minimum 15 pct.).*

*Forslaget skal give EU-landene større frihed til at nedsætte momssatserne på elektroniske udgivelser og dermed fjerne eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. I det seneste kompromisforslag er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover får EU-landene mulighed for at anvende samme stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulsatser for elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som de måtte have anvendt på trykte versioner pr. 1. januar 2017.*

*EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og trykte bøger. Rådets Juridiske Tjeneste har efterfølgende afgivet en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. I henhold til den skriftlige udtalelse vil det efter direktivforslagets vedtagelse fortsat være muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt det kan begrundes objektivt.*

*Kompromisforslaget blev hverken vedtaget på ECOFIN 16. juni 2017 eller 25. maj 2018 selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, og det er derfor uklart hvad indholdet og resultaterne af eventuelle drøftelser på ECOFIN 13. juli vil være.*

*Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvridning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser. Regeringen er dog åben for at give de enkelte EU-lande mulighed for at ligestille elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter med trykte publikationer og kan derfor støtte en løsning på linje med det seneste kompromisforslag.*

**2. Baggrund**

Kommissionen har 1. december 2016 fremsat forslag om ændring af momssystemdirektivet (direktiv 2006/112/EF) for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget blev fremlagt sammen med en pakke af forslag om modernisering af momsreglerne for e-handel mellem virksomheder og forbrugere

på tværs af grænserne (KOM(2016) 755, KOM(2016) 756 og KOM(2016) 757). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

I henhold til det gældende momsdirektiv skal *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter belægges med den normale momssats (mindst 15 pct.) i de enkelte EU-lande. De gældende regler giver alle EU-landene mulighed for at anvende en nedsat momssats (mindst 5 pct.) på alle former for *trykte* medier. Derudover har nogle EU-lande mulighed for at anvende såkaldte stærkt nedsatte satser (lavere end 5 pct.) og nulsatser (momsfritagelse med ret til fradrag for moms på indkøb) på visse trykte medier<sup>5</sup>. Fx er der i Danmark nulmoms på trykte aviser.

Ifølge de gældende regler må EU-landene anvende op til to nedsatte momssatser, som mindst skal være på 5 pct. I tillæg hertil har nogle EU-lande yderligere undtagelser, der indebærer, at der er stærkt nedsatte momssatser på bestemte varer (dvs. under 5 pct. og nulmoms). Disse yderligere undtagelsesmuligheder for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms tælles ikke med i opgørelsen af et lands samlede antal nedsatte momssatser.

Der gøres opmærksom på, at Kommissionen 18. januar 2018 fremsatte et andet forslag, som øger EU-landenes fleksibilitet i forhold til generelt at anvende nedsatte satser, stærkt nedsatte satser og nulsatser. Kommissionens forslag rummer, hvis det vedtages uændret, bl.a. tilsvarende (og yderligere) frihedsgrader ift. fastsættelsen af momssatser på elektroniske udgivelser, som det aktuelle forslag, og vil således overflødiggøre dette, såfremt det pågældende forslag vedtages. Det pågældende forslag behandles stadig på arbejdsgruppeniveau. Der henvises til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat om det pågældende forslag, som er oversendt til Folketinget 11. april 2018.

### **3. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at give alle EU-lande mulighed for at anvende de samme momssatser på både elektroniske og trykte udgaver af hhv. bøger, aviser og tidsskrifter.

Kommissionens oprindelige forslag indebar, at alle EU-lande fik mulighed for frit at fastsætte momssatser på bøger, aviser og tidsskrifter, uanset om de er trykte eller elektroniske. Dvs. at alle EU-lande vil kunne anvende nedsatte satser (mindst 5 pct.), stærkt nedsatte satser (under 5 pct.) og nulmoms på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter, og at alle EU-lande (og ikke længere kun de EU-lande, der havde en særlig undtagelse) ville få mulighed for at anvende stærkt nedsatte momssatser (under 5 pct.) og nulsats for alle former for *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, jf. tabel 1.

---

<sup>5</sup> Disse særlige undtagelser er af historiske årsager, som skyldes, at en række lande ved indtræden i det europæiske fællesskab havde stærkt nedsatte momssatser eller nulmoms, som de har bibeholdt.

I det maltesiske formandskabs kompromisforslag fra juni 2017 er der lagt op til, at alle EU-lande får mulighed for at anvende nedsat momssats (minimum 5 pct.) for *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter. Derudover kan de EU-lande, der pr. 1. januar 2017 anvendte en stærkt nedsat sats (under 5 pct.) og nulsatser i forbindelse med levering af *trykte* bøger, aviser og tidsskrifter, også kunne anvende disse stærkt nedsatte satser og nulsatser, når de samme varer leveres *elektronisk*. Kompromisforslaget vil således fjerne de eksisterende begrænsninger for at pålægge samme momssats på hhv. trykte og elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter. Kompromisforslaget indebærer til forskel fra Kommissionens forslag ikke muligheden for, at alle EU-lande (og ikke kun de EU-lande, der har særlig undtagelse hertil) frit kan anvende stærkt nedsatte momssatser eller nulsats på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Forslaget ændrer således ikke på de historisk betingede særlige undtagelser for stærkt nedsatte momssatser og nulmoms, som visse EU-lande benytter.

**Tabel 1**

**Sammenligning af gældende ret og forslaget om momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter**

	<b>Nugældende regler</b>	<b>Kommissionens forslag</b>	<b>Seneste kompromisforslag</b>
<b>Trykte bøger, aviser og tidsskrifter</b>	Minimum 5 pct. <sup>1)</sup> og særlige undtagelser <sup>2)</sup>	Intet minimum.	Ingen ændring af regler.
<b>Elektroniske bøger aviser og tidsskrifter</b>	Minimum 15 pct. <sup>3)</sup>	Intet minimum.	Minimum 5 pct. Lavere sats og nulsats er mulig, hvis det blev anvendt for trykte versioner pr. 1. januar 2017, jf. særlige undtagelser.

Anm.: 1) Bulgarien er det eneste EU-land, som anvender standardmomssatsen på både trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Øvrige EU-lande anvender under visse betingelser en nedsat sats (mindst 5 pct.) på trykte aviser, bøger og/eller tidsskrifter. I tillæg hertil anvender nogle EU-lande yderligere stærkt nedsatte satser og nulmoms på trykte bøger, aviser og/eller tidsskrifter, jf. *anmærkning 2)*.

2) En række lande har særlige undtagelser, som tillader en stærkt nedsat sats (mindre end 5 pct.) eller nulmoms på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Frankrig har stærkt nedsat sats (2,1 pct.) på trykte aviser og tidsskrifter. Estland og Italien har en stærkt nedsat sats (4 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Luxembourg har en stærkt nedsat sats (3 pct.) på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Følgende lande har nulmoms: Belgien (trykte aviser og tidsskrifter), Danmark (trykte aviser), Irland (trykte bøger), Storbritanien (trykte bøger, aviser og tidsskrifter).

3) Frankrig og Italien har i strid med reglerne nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter.

Kilde: "VAT rates applied in the Member States of the European Union – situation at 1st January 2017" og Kommissionens konsekvensanalyse af direktivforslaget.

#### **4. Europa-Parlamentets holdning**

Europa-Parlamentet har 1. juni 2017 udtalt sig om Kommissionens forslag, hvortil der blandt medlemmerne var bred tilslutning. Europa-Parlamentet påpeger, at forslaget skal sikre et forenklet momssystem, som er resistent overfor svig, og som tilgodeser erhvervslivet, og at den fleksibilitet, som forslaget indebærer, på ingen måde foregriber det endelige momssystem.

## 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at der i momsdirektivet er fastsat harmoniserede bestemmelser om anvendelse af momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som forhindrer EU-landene i at belægge disse med de samme lave momssatser som dem, der i øjeblikket anvendes på trykte bøger, aviser og tidsskrifter. Disse bestemmelser kan kun ændres ved et lovgivningsinitiativ på EU-plan, som ændrer direktivet. Kommissionen anser derfor forslaget for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen er enig i vurderingen.

## 6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Bøger og tidsskrifter belægges i Danmark med 25 pct. moms, uanset om der er tale om fysiske eller elektroniske bøger og tidsskrifter.

Trykte aviser belægges i Danmark med såkaldt nulmoms. Det betyder, at en trykt avis er fritaget for moms ved salget, men virksomheden har ret til fradrag for den moms, der er betalt ved indkøb, der er anvendt til at producere avisen. Elektroniske aviser belægges med den danske normalsats på 25 pct. i overensstemmelse med direktivets gældende regler.

Hensigten med direktivforslaget er at give de enkelte EU-lande en *mulighed* for at ændre momssatserne på bøger, aviser og tidsskrifter i elektronisk form.

### *EU-Domstolens dom af 7. marts 2017 vedr. moms på bøger*

EU-Domstolen har 7. marts 2017 afsagt en dom i sag C-390/15 om den momsmæssige forskelsbehandling af elektroniske og fysiske bøger. Dommen vedrører en polsk sag om muligheden for momsmæssigt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Dommen fastslår, at fysiske og elektroniske bøger er sammenlignelige, og at det derfor kun er muligt at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger, såfremt forskelsbehandlingen beror på et lovligt formål.

EU-Domstolen kommer i den konkrete sag frem til, at henset til at alle elektroniske ydelser i dag behandles momsmæssigt ens, hvilket skaber klare, enkle og ens regler, er det et lovligt formål at forskelsbehandle fysiske og elektroniske bøger. Forskelsbehandlingen var derfor i den konkrete sag lovlig.

Rådets Juridiske Tjeneste er, bl.a. på opfordring af Danmark, kommet med en skriftlig udtalelse om dommens konsekvenser. Rådets Juridiske Tjeneste vurderer, at det fortsat er muligt for EU-landene at behandle trykte og elektroniske publikationer momsmæssigt forskelligt, såfremt den forskellige behandling kan begrundes objektivt.

Det vides dog ikke, hvordan EU-Domstolen konkret vil forholde sig til en fortsat opretholdelse af differentierede satser, herunder hvilke objektive begrundelser der kan begrunde differentierede satser, såfremt direktivforslaget vedtages.

## **7. Økonomiske konsekvenser**

For det oprindelige forslag fra Kommissionen blev det vurderet, at forslaget kunne få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser. Dette skyldtes, at forslaget indebar, at momssatserne på både *trykte* og *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter kunne nedsættes frit. Levering af trykte bøger, aviser og tidsskrifter anses som levering af varer. Når virksomheder, hjemhørende i andre EU-lande, leverer varer til Danmark, belægges de med dansk moms, når virksomheden sælger varer til danske forbrugere over den danske fjernsalgsgrænse (280.000 kr. årligt). Det oprindelige forslag bevirkede således, at der var risiko for, at danske virksomheder i endnu højere grad blev udsat for en konkurrenceforvridning (særligt fsva. bøger i trykt form) fra virksomheder etableret i EU-lande med lavere momssatser, der sælger for en samlet værdi *under* den danske fjernsalgsgrænse. Det bemærkes dog, at der i mellemtiden, i december 2017, er vedtaget en revision af momsreglerne, der bl.a. indebærer en harmonisering til en fælles, relativt lav fjernsalgsgrænse på 10.000 euro for grænseoverskridende salg af varer eller ydelser indenfor EU. Når disse reviderede regler er implementeret, mindsker det alt andet lige risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes brug af nedsatte momssatser, inkl. på fysiske udgivelser.

Ydermere bemærkes, at idet formandskabets seneste kompromisforslag indskrænker forslagets anvendelsesområde, således at EU-landene blot får mulighed for at ændre momssatserne på *elektroniske* bøger, aviser og tidsskrifter vurderes forslaget ikke at få statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser.

Det skyldes, at bøger, aviser og tidsskrifter i *elektronisk* form betragtes som elektroniske ydelser, som allerede i dag skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, uanset om virksomheden sælger elektroniske ydelser under den danske fjernsalgsgrænse (på 280.000 kr.) og er hjemhørende i et andet EU-land med andre og evt. lavere satser end i Danmark.

## **8. Høring**

Der henvises til samlenotatet af 6. juni 2017 om sagen til Folketingets Europaudvalg for gengivelse af danske høringssvar om Kommissionens oprindelige forslag.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Hovedparten af EU-landene var på ECOFIN 16. juni 2017 indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der kunne ikke opnås enstemmighed.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Danmark arbejder generelt for, at området for nedsatte momssatser ikke udvides eller alternativt, at en udvidelse begrænses mest muligt, da det bl.a. medfører konkurrenceforvridning mellem EU-landene, ligesom det gør momssystemet mere kompliceret for erhvervslivet. Det bemærkes dog, at vedtagelsen i december af forslaget om revision af momsreglerne alt andet lige mindsker risikoen for konkurrenceforvridning ved andre landes anvendelse af nedsatte momssatser. Samtidig ønskes det ikke, at momssystemet i et yderligere omfang end nu anvendes til selektiv erhvervsstøtte gennem nedsatte momssatser.

Regeringen er dog åben for at give enkelte EU-lande mulighed for at indføre nedsatte og stærkt nedsatte momssatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter og kan støtte en løsning på linje med kompromisforslaget. Det skal ses i lyset af, at gældende regler sikrer, at elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter som udgangspunkt altid skal belægges med dansk moms, når de sælges til danske forbrugere, samt at der vil være mulighed for at ligestilling af digitale og trykte aviser mv. i Danmark, da nulmomsordningen for trykte aviser vil kunne udvides til digitale aviser.

Regeringen er positiv overfor den indskrænkning af mulighederne for at anvende stærkt nedsatte satser eller nulsatser på elektroniske bøger, aviser og tidsskrifter, som kompromisforslaget indebærer ift. Kommissionens oprindelige udspil.

#### **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg blev orienteret om det forventede forslag i forbindelse med orienteringen om Kommissionens handlingsplan på momsområdet, og Rådets konklusioner herom, i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 25. maj 2016 og i forbindelse med rådsmødet (ECOFIN) 21. marts 2017. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat om forslaget 21. december 2016. Folketingets Europaudvalg blev forelagt forslaget 14. juni 2017 forud for ECOFIN 16. juni 2017 med henblik på forhandlingsoplæg og til orientering 18. maj 2018 forud for ECOFIN 25. maj.