



20. september 2018

Samlenotat vedrørende rådsmødet (ECOFIN) den 2. oktober 2018

- 1) Forslag om quick fixes på momsområdet og grundlæggende elementer i det endelige momssystem
 - *Generel indstilling* 2
 - KOM(2017)569 og KOM(2017)568
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 2) Forslag om generel omvendt betalingspligt for moms
 - *Generel indstilling* 19
 - KOM(2016)811
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 3) Direktivforslag om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter
 - *Politisk enighed* 29
 - KOM(2016)758
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Skatteministeriet
- 4) Forslag og meddelelse vedr. bekæmpelse af hvidvask
 - *Præsentation* 35
 - KOM(2018)646, KOM(2018)645
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 5) Evaluering af det europæiske semester 2018
 - *Udveksling af synspunkter* 40
 - KOM-dokument foreligger ikke
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 6) Forberedelse af IMF- og G20-møder i Washington, 11.-13. oktober 2018
 - *Vedtagelse* 43
 - KOM-dokument foreligger ikke
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet
- 7) Forslag til ændring af forordning om grænseoverskridende betalinger
 - *Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet 2. oktober 2018, men forventes sat på dagsordenen for et kommende rådsmøde med henblik på vedtagelse* 47
 - KOM(2018)163
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet
- 8) Revision af forordning om Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB)
 - *Tidlig forelæggelse* 56
 - KOM(2017) 538
 - Materialet er udarbejdet af Finansministeriet og Erhvervsministeriet

Dagsordenspunkt 1: Quick fixes på momsområdet og grundlæggende elementer i det endelige momssystem

KOM(2017) 569 og KOM(2017) 568

1. Resume

Kommissionen præsenterede 4. oktober 2017 en lovpakke, der introducerer grundlæggende elementer i det endelige momssystem og en række forbedringer af det nuværende momssystem på udvalgte områder (såkaldte "quick fixes").

I den aktuelle lovpakke foreslår Kommissionen, at det endelige momssystem baseres på det generelt gældende princip om beskatning i forbrugslandet, og at leverandøren er betalingspligtig for momsen. Det er især ved grænseoverskridende leverancer mellem virksomheder, at det nuværende momssystem afviger fra disse generelle principper. Det skal være muligt at foretage momsbetalingen gennem One-Stop-Shop-systemet, så virksomheder undgår at skulle momsregistreres i alle de EU-lande, hvortil de eksporterer deres varer.

Den aktuelle lovpakkes fire konkrete quick fixes skal gøre det nuværende momssystem mere velfungerende i perioden indtil det endelige momssystem måtte blive gennemført.

Som en del af lovpakken foreslår Kommissionen at introducere konceptet "godkendt afgiftspligtig person", som skal fungere som en akkreditering af virksomheder, der anses som særligt pålidelige skattebetalere, og som derfor får adgang til særligt lempelige administrative ordninger i overgangen til det endelige momssystem samt mulighed for at anvende visse af de nævnte quick fixes. I forbindelse med forhandlingerne har der blandt EU-landene vist sig enighed om i første omgang ikke at medtage dette element om godkendte afgiftspligtige personer. De nævnte quick fixes vil dermed gælde alle virksomheder, hvilket har medført behov for visse tekniske justeringer af selve ordningerne i forhold til det af Kommissionen foreslåede.

I forhandlingerne har en gruppe EU-lande foreslået, at der medtages endnu et quick fix (dvs. et femte quick fix), som muliggør momsfrigtagelse af selvstændige grupper i fx den finansielle sektor. Regeringen vurderer, at forslaget, som ikke været undergivet en konsekvensanalyse fra Kommissionens side, blandt andet vil have betydelige negative konsekvenser for det danske provenu. På ECOFIN 22. juni 2018 var det ikke muligt at opnå enighed om kompromisforslaget, som indeholdt forslaget om det femte quick fix.

Regeringen støtter, at det endelige momssystem skal være baseret på forbrugslandsbeskatning, samt at leverandøren er betalingspligtig for momsen og kan gøre brug af One-Stop-Shop-systemet. Regeringen støtter generelt de af Kommissionen foreslåede quick fixes. Regeringen støtter, at begrebet godkendte afgiftspligtige personer tages ud af forslaget, da det er administrativt byrdefuldt og øger risikoen for fejl og svig. Regeringen kan ikke acceptere, at momsfrigtagelse for selvstændige grupper inkluderes i forslaget, medmindre det inkluderes i en form, der sikrer, at forslaget ikke har nævneværdige negative provenuvirkninger for Danmark. Regeringen vil kunne acceptere, at forslaget om momsfrigtagelsen for selvstændige grupper tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede 7. april 2016 en momshandlingsplan¹, i hvilken man fremlagde sine planer for et endeligt momssystem for grænseoverskridende handel i EU. Komplexiteten i det nuværende momssystem, særligt for grænseoverskridende transaktioner, begrænser ifølge Kommissionen grænseoverskridende handel, ligesom det øger risikoen for svig. Det endelige momssystem skal baseres på princippet om forbrugslandsbeskatning for alle typer transaktioner både indenlandske og grænseoverskridende transaktioner og har til hensigt sikre et solidt, fælles momsområde i EU med mindre kompleksitet og mindre risiko for svig.

Kommissionen har til hensigt at introducere det endelige momssystem i flere trin, i første trin på vareområdet, og i sidste trin på serviceområdet, jf. bilag 1.

Kommissionen har desuden i dialog med Rådet, Europa-Parlamentet og andre interessenter identificeret et behov for at introducere en række forbedringer af momssystemet på den korte bane for at adressere forskellige uhensigtsmæssigheder og gøre det nuværende momssystem mere velfungerende.

3. Formål og indhold

Kommissionen fremsatte 4. oktober 2017 en pakke med forslag, som introducerer grundlæggende elementer i det endelige momssystem og begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* samt fire konkrete quick fixes i det nuværende momssystem. De grundlæggende elementer i det endelige momssystem, begrebet godkendte afgiftspligtige personer og tre af de fire quick fixes foreslås gennemført ved ændring af momsdirektivet (forslag KOM(2017)569), mens den fjerde quick fix foreslås gennemført ved ændring af gennemførselsforordningen (forslag KOM(2018)568).

Forslagene er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 113, der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse af EU-landene.

Grundlæggende elementer i det endelige momssystem

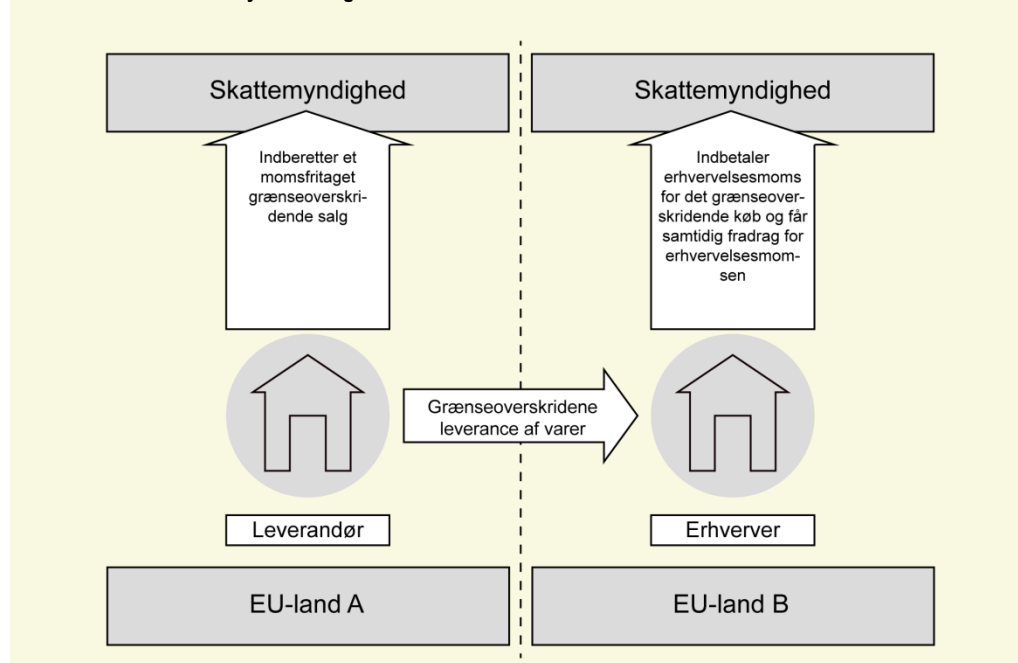
I det eksisterende momssystem opdeles grænseoverskridende handel mellem virksomheder i to separate transaktioner. Den første transaktion er en moms fritaget leverance i det EU-land, hvorfra varen sælges, mens den anden er en erhvervelse inden for EU, som er momspligtig i bestemmelseslandet, jf. figur 1.

Den aftagende virksomhed (erhververen) indberetter erhvervelsesmoms og får samtidig fradrag for denne, hvorfor handelen effektivt er moms fritaget. Først idet erhververen videresælger varen opkræves og indbetales en salgsmoms. Systemet er sårbart overfor svig, idet erhververen kan forsvinde, fx erklære sig konkurs, inden denne salgsmoms (som således er moms for hele værdikæden indtil da) indbetales til myndighederne.

¹ KOM (2016) 148, Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg.

Figur 1

Det nuværende momssystem ved grænseoverskridende varehandel mellem virksomheder



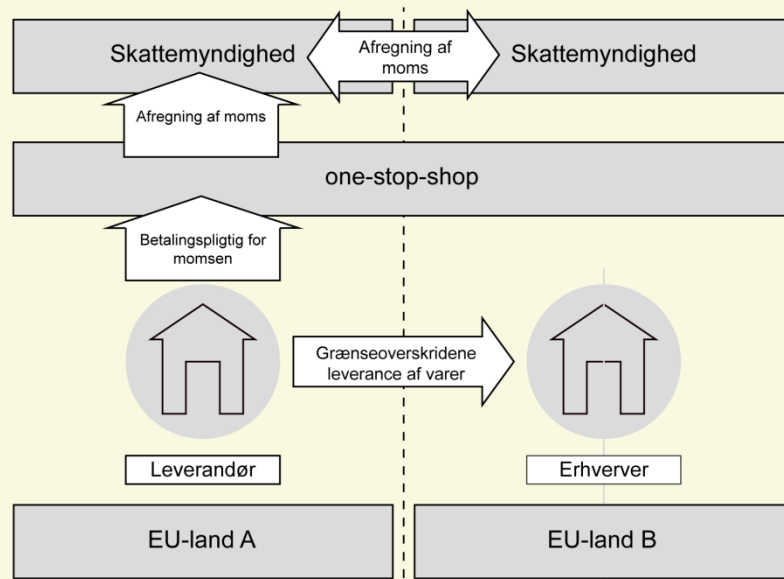
Kilde: Kommissionens forslag

Kommissionens mål om det endelige momssystem indebærer, at de to transaktioner erstattes af én levering, hvis leveringssted er det EU-land, hvortil varerne ankommer. Systemet vil indebære, at leverandøren ved et grænseoverskridende salg til en virksomhed er betalingspligtig for momsen, *jf. figur 2*. Det vil således i udgangspunktet ikke være muligt at foretage et moms fritaget varesalg til en virksomhed i et andet land. Dette svarer til det gældende princip for salg af varer til forbrugere.

Hvis leverandøren, som er betalingspligtig for momsen, ikke er etableret i det EU-land, hvor momsen skal betales, vil systemet indebære, at der kan gøres brug af One-Stop-Shop-systemet, som gør det muligt for leverandøren at afregne al moms på grænseoverskridende handel i EU i én fælles ordning. Herefter vil de nationale skattemyndigheder afregne momsen internt, og leverandøren undgår således at skulle lade sig momsregistrere i samtlige af de EU-lande, hvortil dennes varer sælges.

Figur 2

Kommissionens forslag til det endelige momssystem



Kilde: Kommissionens forslag

Der vil senere skulle fremsættes konkrete forslag om det endelige momssystem, som indeholder den tekniske udmøntning af systemet, og som vil indebære, at det nuværende midlertidige momssystem erstattes eller afskaffes. Desuden vil der være behov for ændring af reglerne om administrativt samarbejde samt for at tilpasse eller udvikle IT-redskaber til understøttelse af det endelige momssystem. Kommissionen har den 25. maj 2018 fremsat forslag om første fase af det endelige momssystem (KOM(2018) 329). Dette forslag drøftes ikke på det kommende ECOFIN og behandles derfor ikke yderligere her.

Godkendte afgiftspligtige personer

Som en del af lovpakken fremsat af Kommissionen foreslås at introducere konceptet *godkendt afgiftspligtig person*, der skal fungere som en akkreditering af virksomheder, der anses som pålidelige skattebetalere. Det foreslås, at alene virksomheder, som tildeles denne status, har mulighed for at anvende nogle af de foreslåede quick fixes, og at der i en overgangsperiode til det endelige momssystem indføres en regel, hvorefter en erhverver, som er en *godkendt afgiftspligtig person*, bliver betalingspligtig for momsen af et køb fra et andet EU-land i stedet for leverandøren. Det svarer i princippet til at bevare det nuværende momssystem for grænseoverskridende transaktioner for de godkendte afgiftspligtige personer.

Drøftelser af forslaget har vist, at der er bred enighed blandt EU-landene om, at de foreslåede forenklede regler bør gælde for alle afgiftspligtige personer, således at der i forbindelse med dette forslag ikke er brug for at introducere begrebet *godkendt afgiftspligtig person*. En stillingtagen til, hvorvidt begrebet godkendte afgifts-

pligtige personer skal indføres, ventes således udskudt til senere drøftelser i forbindelse med Kommissionens forslag om første fase af det endelige momssystem af 25. maj 2018, hvor Kommissionen foreslår, at godkendte afgiftspligtige personer anvendes i en overgangsperiode, før det endelige momssystem indføres helt.

Quick fixes i det nuværende momssystem

Kommissionens forslag introducerer desuden fire quick fixes, der sikrer fælles regler for 1) konsignationslagre og 2) kædetransaktioner, 3) gør momsregistreringsnumre til en væsentlig betingelse for momsfrigivelse ved grænseoverskridende handel og 4) ensretter bevisbyrden i forbindelse med momsfrigivelse af grænseoverskridende handel.

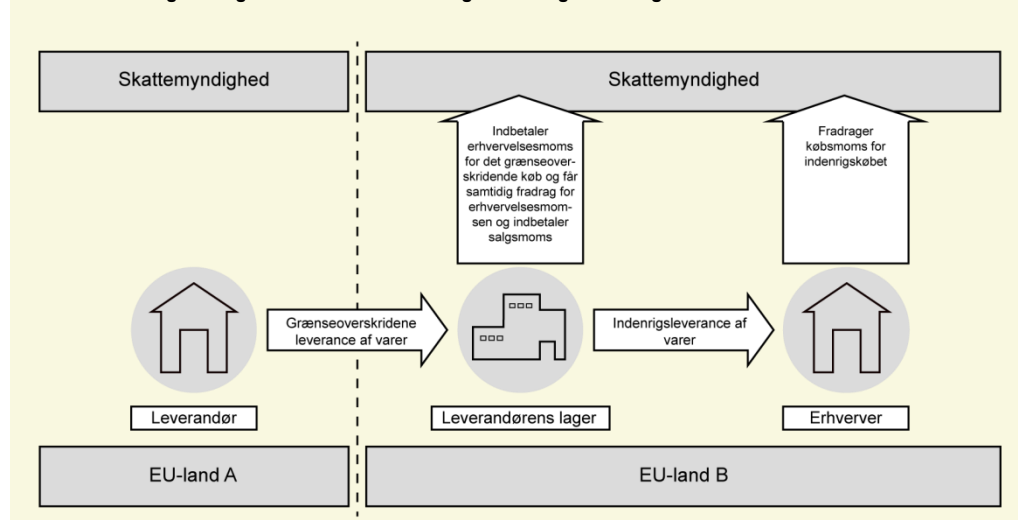
Konsignationslagre

Nogle varesalg sker gennem såkaldte konsignationslagre. Et konsignationslager er et lager i et andet land, som kan bruges til at levere varer til dette land uden samtidig også at overdrage ejendomsretten til varerne til en erhverver. Så længe varerne befinder sig på konsignationslageret, har leverandøren fortsat ejendomsretten. Først idet varerne afhentes af en erhverver, overdrages ejendomsretten til erhververen, og leveringen af varerne anses for at have fundet sted. Leverandøren kan eksempelvis være en tøjproducent i Spanien, der overfører sine produkter til et konsignationslager i Danmark med henblik på at sælge tøjet videre til detailhandlere.

Ifølge de gældende momsregler betragtes ordningen som to separate transaktioner. Den første transaktion mellem leverandøren og konsignationslageret anses som en grænseoverskridende levering af varer. Det betyder, at leveringen af varerne er momsfritaget i afganglandet. Leverandøren, som fortsat har ejendomsretten over varen, er betalingspligtig for erhvervsmoms og må derfor være momsregistreret i ankomstlandet. Når varerne tages ud af lagret og afleveres til erhververen, anses dette for at udgøre en anden transaktion med leveringssted i det EU-land, hvor lageret er beliggende, *jf. figur 3*. Transaktionen er momspligtig, så erhververen indbetaler salgsmoms på sit videresalg af varen og får samtidig fradrag for købsmomsen på købet fra lageret. I eksemplet ovenfor betyder det, at transaktionen mellem den spanske producent og dennes danske lager ikke anses for at være en transaktion i momsmæssig henseende, mens transaktionen mellem den spanske producents lager og den danske erhverver betragtes som et momspligtigt indenrigssalg, hvorfor den spanske producent er momspligtig og skal momsregistreres i Danmark.

Figur 3

Nuværende regler for grænseoverskridende salg via konsignationslagre



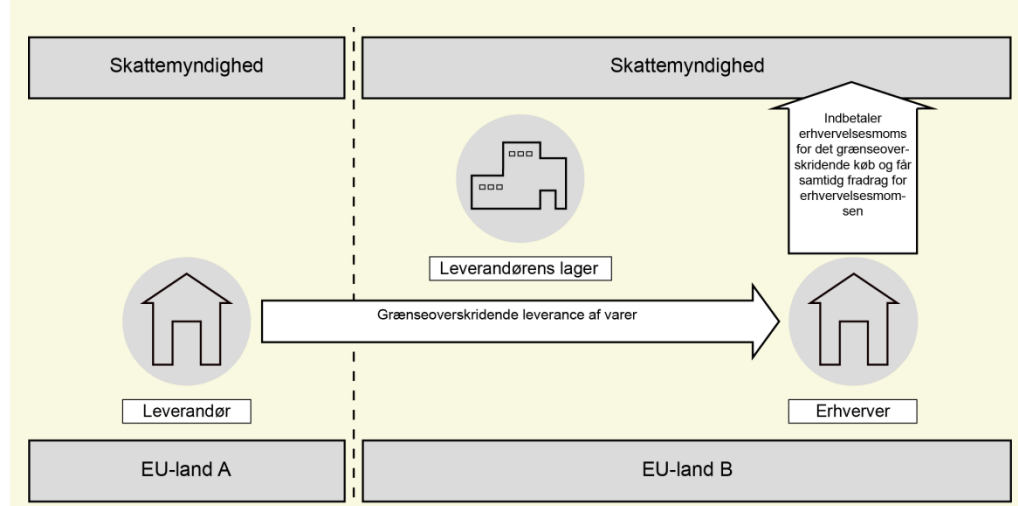
Kilde: Kommissionens forslag

For at undgå det administrative besvær med at indberette og indbetale moms for to handler, anvender nogle EU-lande forenklede foranstaltninger, idet der fx ses bort fra leverandørens grænseoverskridende levering til konsignationslageret. Det betyder, at de to transaktioner de facto behandles som ét grænseoverskridende salg mellem leverandør og erhverver, som først finder sted, når erhververen overtager varen fra lageret. I Danmark anvendes der ikke forenklede regler med hensyn til konsignationslagre. Det forhold, at der er forskel mellem landenes tilgang, er til hinder for en ensartet anvendelse af momsreglerne i det indre marked.

Kommissionens quick fix-forslag på dette område indebærer, at alle lande skal anse transaktionerne for at udgøre én grænseoverskridende levering mellem leverandøren og kunden, *jf. figur 4*. Dermed behandles det grænseoverskridende salg på samme måde, uanset om leverandøren gør brug af et konsignationslager eller ej. Forslaget er på linje med målet for det endelige momssystem, idet leverandøren således ikke vil skulle momsregistreres i de EU-lande, hvor vedkommende har konsignationslagre, idet handlen vil kunne ske momsfrit fra leverandøren til erhververen, der betaler erhvervelsesmoms. Det svarer i praksis til, at den forenklede tilgang, som nogle EU-lande anvender, gøres til normen i EU-reglerne.

Figur 4

Kommissionens forslag til regler for grænseoverskridende salg via konsignationslagre



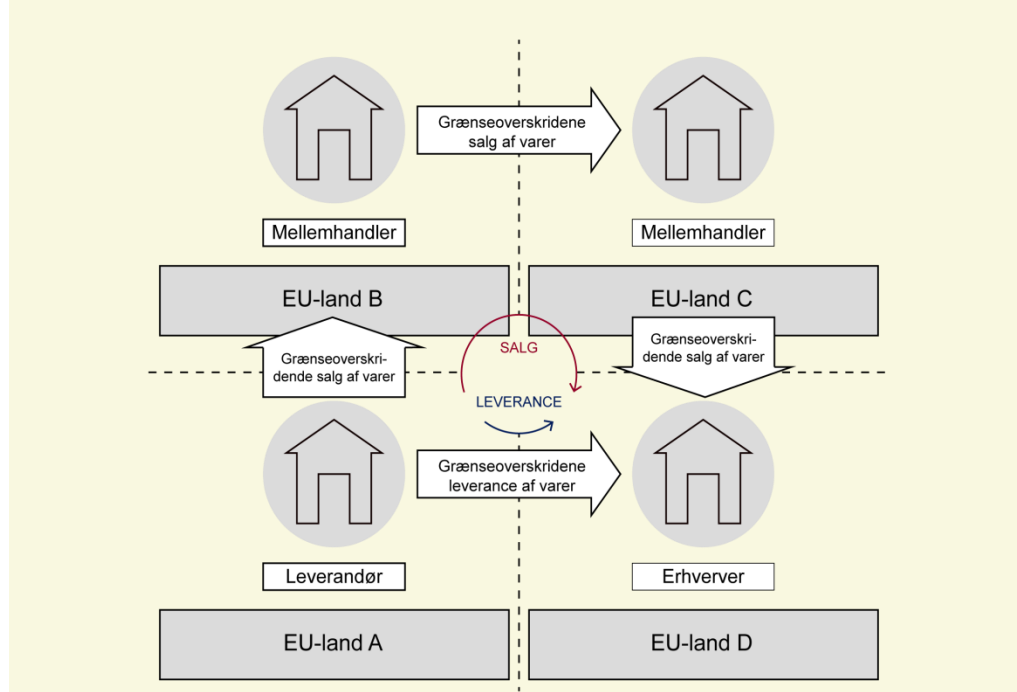
Kilde: Kommissionens forslag

Kædetransaktioner

En kædetransaktion indebærer et gentaget grænseoverskridende salg inden for EU af den samme vare, som dog kun er genstand for én enkelt transport inden for EU, nemlig mellem den første leverandør og den endelige erhverver, *jf. figur 5*. Et eksempel på en kædetransaktion er, hvis en vare sælges fra en virksomhed i Tyskland til en virksomhed i Frankrig. Virksomheden i Frankrig sælger umiddelbart efter varen videre til en svensk virksomhed, som igen umiddelbart sælger videre til en dansk virksomhed. Varen sendes direkte fra Tyskland til Danmark (uden stop hos den franske eller svenske virksomhed). Der er tale om én fysisk forsendelse af varerne, men der er juridisk set tale om tre leveringer.

Reglerne dikterer, at der i forbindelse med kædesalg kun kan være én momsfrataget transaktion, hvorfor transporten af varen i henhold til EU-Domstolens praksis skal henføres til én enkelt levering i kæden med henblik på at fastslå, hvilken transaktion der er omfattet af momsfrigørelsen. De øvrige transaktioner i kædesalg er momspligtige.

Figur 5
Kædetransaktioner



Hvis den første leverandør i kæden er betalingspligtig for transporten, kan denne (og momsfrigtagelsen) kun henføres til det første salg. Tilsvarende vil transporten (og momsfrigtagelsen) kun kunne henføres til det sidste salg, hvis den endelige erhverver er betalingspligtig for denne.

Er det derimod en mellemhandler, som foretager transporten eller er betalingspligtig for denne, varierer praksis mellem EU-landene. Den uens fortolkning af reglerne giver tilfælde, hvor sælgervirksomheder indberetter en intra-EU handel, men køberen ikke indberetter købet. Det skaber problemer for skattemyndighedernes kontrol og erhvervslivets efterlevelse af reglerne. I yderste konsekvens kan der opstå tilfælde af ikke-beskatning eller dobbeltbeskatning af kædetransaktioner.

Med henblik på at ensrette praksis på området og sikre, at der ikke bliver tale om mere end én momsfrigtaget transaktion forbundet med kædesalget, foreslår Kommissionen, at transport, som en mellemhandler i kæden foretager eller er betalingspligtig for, skal henføres til salget til den pågældende mellemhandler, som således momsfrigtages, hvis denne er momsregistreret i et andet EU-land end leveringslandet og har meddelt sin leverandør, hvilket EU-land varerne vil ankomme til.

Hvis mellemhandleren i Sverige i eksemplet varetager transporten eller er betalingspligtig for denne og ikke er momsregistreret i Danmark og har meddelt mellemhandleren i Frankrig, at varerne sendes til Danmark, er det altså det grænseoverskridende salg mellem mellemhandleren i Frankrig og mellemhandleren i Sverige, som er momsfrigtaget. Opfyldes disse betingelser ikke, fx hvis mellemhandle-

ren i Sverige *er* momsregistreret i Danmark, henføres transporten (og momsfrigtagelsen) til salget fra mellemhandleren i Sverige til erhververen i Danmark.

Dette giver entydige regler for, hvor i kædetransaktionen momsfrigtagelsen kan henføres, hvilket minimerer risikoen for ikke-beskatning (flere led i kæden gør krav på momsfrigtagelsen) eller dobbeltbeskatning (ingen led i kæden får bevilget momsfrigtagelsen) osv.

Betingelser for momsfrigtagelse

Et grænseoverskridende salg til en forbruger (og andre ikke-afgiftspligtige, uden momsnummer), anses som én transaktion, hvor sælger altid skal pålægge salget moms og sørge for angivelse og indbetaling af momsen. Omvendt er grænseoverskridende salg til afgiftspligtige virksomheder omfattet af momsfrigtagelse.

Det er i henhold til EU-Domstolens praksis alene en *formel betingelse* og ikke en *væsentlig betingelse* for momsfrigtagelse, at leverandøren undersøger, om erhververen er en afgiftspligtig person. Skattemyndighederne i de enkelte EU-lande kan ikke nægte leverandøren selve momsfrigtagelsen i forbindelse med manglende opfyldelse af *formelle* betingelser, men alene pålægge bøder eller administrative sanktioner, mens myndighederne kan nægte momsfrigtagelse ved manglende overholdelse af *væsentlige* betingelser. Leverandøren kan undersøge om erhververen er momspligtig ved at slå op i VIES-systemet² for at se, om erhververen har et gyldigt momsregistreringsnummer.

Ligeledes er det i henhold til EU-Domstolens praksis alene en *formel betingelse* for momsfrigtagelsen, at leverandøren indsender en såkaldt VIES-oversigt over sine grænseoverskridende varesalg til andre virksomheder i EU. Oplysningerne udveksles i VIES-systemet, og skattemyndighederne i det land, hvor erhververen har hjemme, underrettes herved om, at varer, der beskattes som en erhvervelse inden for EU, er ankommet til deres område. Forsømmer leverandøren at indsende moms-oversigten, vil det alene kunne medføre bøder eller administrative sanktioner, og skattemyndigheden har ikke mulighed for at nægte momsfrigtagelsen.

Kommissionen foreslår, at det skal være en *væsentlig betingelse* for momsfrigtagelsen, at erhververen skal være momsregistreret i et andet EU-land end det, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes, og at en retvisende VIES-oversigt indsendes. Leverandøren vil som i dag skulle kontrollere kundens status i VIES-systemet, før fritagelsen anvendes. Forslaget vil således formelt ikke ændre på de krav, som leverandøren skal opfylde, men idet betingelsen gøres *væsentlig*, udvides skattemyndighedernes beføjelser, idet de herefter vil kunne nægte momsfrigtagelsen for grænseoverskridende salg af varer, hvis erhververen ikke er momsregistreret i et andet land end det, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes, eller hvis VIES-oversigten ikke er udfyldt korrekt. Pointen er, at myndighederne skal kunne nægte momsfrigtagelsen, hvis en virksomhed forsøger at sælge momsfrit til

² VAT Information Exchange System. VIES bruges af virksomheder til at kontrollere momsnumre, og skattemyndighederne anvender systemet til at foretage kontrol.

en ikke-afgiftspligtig person, som ikke er momsregistreret og altså ikke har gyldigt momsnummer, fx en forbruger.

Ensretning af bevisbyrden i forbindelse med momsfritagelse af grænseoverskridende handel

I det nuværende momssystem er der ikke fælles EU-regler for hvilket dokumentationskrav, der kan stilles i forhold til, om der er sket forsendelse eller transport af varer til et andet EU-land i forbindelse med momsfri varehandel mellem virksomheder i EU. Det har ført til, at der er forskelle mellem praksis i de enkelte EU-lande, hvilket medfører øgede administrative byrder for virksomheder, der opererer i flere EU-lande.

Kommissionens forslag indebærer i to tilfælde, at der indføres en simpel formodningsregel, der skal gøre det klart, hvilke beviser, der skal fremlægges for at opfylde betingelserne for at få momsfritaget vareleveringer inden for EU.

I det første tilfælde, hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt af leverandøren (dvs. at leverandøren er betalingspligtig og ansvarlig for transporten), indføres en formodning om, at varerne er blevet transporteret fra afganglandet til et andet EU-land, såfremt leverandøren er besiddelse af to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, og som bekræfter transporten. Hermed gives der leverandøren sikkerhed for, at hvis beviserne er til stede, kan reglen om grænseoverskridende momsfri levering anvendes. Det vil dog være muligt for en skattemyndighed at afvise denne formodning, hvis myndighederne kommer i besiddelse af beviser for, at varerne ikke er blevet transporteret fra afganglandet til et andet EU-land, og leverandørens fremlagte beviser fx er forfalskede.

I det andet tilfælde, hvor varerne er blevet transporteret eller forsendt af erhververen (dvs. at erhververen er betalingspligtig og ansvarlig for transporten), indføres en formodning om, at varerne er blevet transporteret, hvis leverandøren er i besiddelse af dels en skriftlig erklæring fra erhververen om, at varerne er blevet transporteret af erhververen eller på dennes vegne med angivelse af varernes ankomstland, dels to beviser, der ikke er indbyrdes modstridende, og som bekræfter transporten. Også denne formodning kan afvises af myndighederne.

Forslaget ensarter således bevisbyrden i forbindelse med momsfritagelsen af grænseoverskridende handel på tværs af landene og mindsker dermed de administrative byrder.

Momsfritagelse for selvstændige grupper i den finansielle sektor

En gruppe EU-lande har undervejs i forhandlingerne af nærværende forslag foreslået, at der udover Kommissionens forslag til quick fixes, medtages endnu et quick fix (dvs. et femte quick fix), som har betydning for momsfritagelse i den finansielle sektor.

Virksomheder kan i udgangspunktet ikke fradrage moms på de indkøb, som anvendes i forbindelse med de momsfritagne aktiviteter. Hvis en sådan virksomhed udliciterer en momspligtig aktivitet, som anvendes i forbindelse med den moms-

fritagne aktivitet, vil virksomheden derfor ikke kunne fradrage momsen på indkøbet af den udliciterede ydelse. Momsen udgør således en omkostning for virksomheden, som ikke kan fradrages. Dette er bl.a. relevant for den finansielle sektor, hvis ydelser i stort omfang er momsfritagne, og hvor evt. moms på input eller udliciterede aktiviteter således generelt ikke kan fradrages.

Særlige momsregler for såkaldt selvstændige grupper mellem virksomheder, der kan oprettes på baggrund af en række kriterier, gør det muligt for disse at levere momsfritagne ydelser til deres medlemmer, selvom ydelsen egentlig i udgangspunktet er momspligtig. En bank og nogle IT-konsulenter kan fx danne en selvstændig gruppe med det formål at gøre brug af momsfritagelse for selvstændige grupper i forbindelse med udlicitering af administrative IT-opgaver til konsulenterne.

EU-Domstolen afgjorde 21. september 2017, at denne form for momsfritagelse for selvstændige grupper ikke kan anvendes af fx banker og forsikringsselskaber, men udelukkende kan anvendes af selvstændige grupper, hvis medlemmer yder momsfritagne aktiviteter af almen interesse (fx grupper, der udfører administrative opgaver for læger, tandlæger mv. i lægehuse). Afgørelsen indebærer, at momsfritagelsen for sådanne selvstændige grupper ikke vil kunne anvendes af virksomheder i fx den finansielle sektor. Folketinget har 6. september 2018 vedtaget ændringer af bl.a. momslovgivningen (L 237 A), som gennemfører EU-Domstolens afgørelse, hvorefter momsfritagelsen udelukkende kan anvendes af selvstændige grupper, hvis medlemmer yder momsfritagne aktiviteter af almen interesse.

Det nævnte foreslåede femte quick fix fra en gruppe lande vil betyde, at momsfritagelsen for selvstændige grupper fremover kan anvendes i den finansielle sektor, herunder at reglen kan bruges grænseoverskridende. Forslaget fra disse lande er således at ændre reglerne, så virkningen af domstolsafgørelsen i praksis annulleres.

4. Europa-Parlamentets holdning

Kommissionens forslag kræver høring af Europa-Parlamentet. Udtalelse angående forslag om quick fixes i det nuværende momssystem, grundlæggende elementer i det endelige momssystem og begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* forventes at foreligge 2. oktober 2018, mens der endnu ikke er fastsat tidspunkt for forslaget om ensretning af bevisbyrden i forbindelse med momsfritagelse af grænseoverskridende handel.

5. Nærhedsprincippet

Grænseoverskridende momssvig bekæmpes bedst ved fælles aftaler i EU eller internationalt. De administrative forenklinger og harmonisering af momsreglerne kan alene opnås ved fælles regulering. Regeringen vurderer derfor, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Momsområdet er EU-harmoniseret, og implementeringen af de fælles EU-regler findes i den danske momslov samt momsbekendtgørelsen. Det vurderes, at den

danske lovgivning og praksis på de områder, som forslaget berører, er i overensstemmelse med gældende EU-regler.

En vedtagelse af forslaget vil kræve ændringer af den danske momslov og eventuelt momsbekendtgørelsen således, at de danske regler bringes i overensstemmelse med de nye EU-regler.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen vurderer, at forslaget vil reducere grænseoverskridende momssvig i EU fra ca. 50 mia. euro til ca. 10 mia. euro om året, hvorfor forslaget vil have positive statsfinansielle konsekvenser for EU-landene. Fra dansk side vurderer man dog umiddelbart ikke, at forslaget vil have væsentlige positive statsfinansielle konsekvenser for Danmark, da det danske momssvigproblem vurderes at have et relativt beskedent omfang.

Det foreslåede femte quick fix om momsfritagelse for selvstændige grupper i den finansielle sektor vil kunne afstedkomme betydelige statsfinansielle konsekvenser for Danmark i form af provenutab. Dette opstår, hvis der i stort omfang dannes grupper, der momsfrit kan levere administrationsydelser, it-ydelser mv. til fx den finansielle sektor fra andre EU-lande uden betaling af den danske lønsumsafgift. Momsfritagelsen vil således kunne betyde, at der flyttes aktivitet væk fra Danmark, som ellers før var en del af den finansielle sektor i Danmark og derfor omfattet af dansk lønsumsafgift. Alt efter forslagets konkrete udformning og omfanget af flyttede aktiviteter vil det medføre et betydeligt provenutab for staten. En meget foreløbig beregning viser, at for hver 10 pct. af den finansielle sektors aktiviteter, der flytter ud til momsfri grupper i andre EU-lande, vil staten potentielt kunne tabe i omegnen af 600 mio. kr. i provenu af lønsumsafgift. Ud over provenutabet vil dette også føre til tab af danske arbejdspladser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser vil forventeligt samlet set være positive, da forslaget medvirker til at mindske grænseoverskridende momssvig uden at skabe uforholdsmæssigt store erhvervsøkonomiske eller administrative byrder. Et simplere momssystem, som fjerner den kompleksitet, der i det nuværende momssystem dæmper den grænseoverskridende handel, vil alt andet lige øge samhandlen i det indre marked og dermed skabe vækst.

Den del af forslaget, som introducerer begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, og som ventes ikke at være en del af det endelige forslag, vil medføre væsentlige administrative omkostninger for SKAT, idet hver enkelt virksomhed skal vurderes med henblik på at afklare, om de kan opnå status som *godkendt afgiftspligtig person* og efterfølgende løbende overvåges med henblik på en vurdering af, om godkendelsen kan opretholdes. SKAT vurderer med væsentlig usikkerhed, at indførslen af ordningen med *godkendte afgiftspligtige personer* vil medføre engangsomkostninger på ca. 84 mio. kr., hvoraf ca. 2 mio. kr. vil gå til systemtilretninger og ca. 82 mio. kr. vil gå til administration i relation til godkendelsesproceduren svarende til ca. 106

årsværk. Derudover vil der være varige omkostninger på ca. 132 mio. kr. svarende til ca. 175 årsværk til den løbende administration af ordningen.

For så vidt angår det endelige momssystem vil anvendelsen af den nuværende One-Stop-Shop skulle udvides, således at salg af alle varer og ydelser, som en leverandør i et EU land sælger til en virksomhed i et andet EU-land, skal indberettes og afregnes i den allerede eksisterende One-Stop-Shop. Således forventes det, at der vil være tale om tilpasninger af eksisterende systemer og ikke udvikling af nye systemer. Hvorvidt det nuværende system kan optimeres til at håndtere langt flere transaktioner end i dag skal afklares. En afklaring heraf vil først kunne foreligge, når den nærmere tekniske udmøntning af det endelige system er drøftet i forbindelse med det forslag, som Kommissionen fremsatte 25. maj 2018.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) har foretaget en vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet af lovpakken. TER vurderer, at den del af nærværende forslag, som vedrører godkendte afgiftspligtige personer, og som ventes ikke at blive en del af det endelige forslag, medfører administrative konsekvenser for mindre end 4 mio. kr. årligt.

TER vurderer, at forslaget om skærpelse af bevisbyrden i forbindelse med momsfritagelse af grænseoverskridende handel medfører positive administrative konsekvenser, der udgør mindre end 4 mio. kr. årligt. TER bemærker, at de administrative lettelser består i, at reglerne for, hvilken dokumentation sælger skal fremlægge for, at en vare faktisk er transporteret eller forsendt til et andet EU-land, harmoniseres på tværs af EU.

TER vil i forbindelse med implementering af direktivet foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser.

Forslagets del om betingelser for momsfritagelse kan få økonomiske konsekvenser for de virksomheder, som i dag handler med virksomheder i andre EU-lande, der ikke har gyldigt momsnummer, idet disse kan nægtes momsfritagelse for deres leveringer. Forslagets dele om kædetransaktioner og konsignationslagre vil udgøre administrative lettelser for virksomhederne.

8. Høring

Lovpakken er sendt i høring 3. oktober 2017. Der henvises til kommende reviderede grund- og nærhedsnotat for en nærmere gennemgang af høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være bred enighed om, at det endelige momssystem skal baseres på momsbetaling i kundens land og med dette lands momssats. Der forventes derudover overordnet bred opbakning til Kommissionens quick fix-forslag (fire quick-fixes), som skal forbedre det nuværende momssystem.

Drøftelser på teknisk niveau viser særligt, at nogle EU-lande generelt er kritiske overfor indførslen af ordningen med *godkendte afgiftspligtige personer* både på grund af store administrative omkostninger for skattemyndighederne, og risiko for, at to parallelle systemer vil skabe flere fejl og nye svigmuligheder. Andre lande støtter indførelsen af begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* og en overgangsordning med to parallelle systemer.

Pba. forhandlingerne er der bred enighed om at udskyde drøftelser af eventuel brug af *godkendte afgiftspligtige personer* samt de fleste grundlæggende elementer i det endelige momssystem til drøftelserne af Kommissionens forslag til teknisk gennemførelse af det endelige momssystem (KOM(2018) 329 af 25. maj 2018). Hermed vil nærværende forslags ændringer af det nuværende momssystem skulle gælde for alle afgiftspligtige personer, og ikke, som foreslået af Kommissionen, i visse tilfælde kun for *godkendte afgiftspligtige personer*.

Flere EU-lande, herunder Danmark, har givet udtryk for skepsis over for forslaget om at lade selvstændige grupper i den finansielle sektor være omfattet af momsfritagelse (det femte quick fix). Da forslaget ikke var med i Kommissionens oprindelige forslag, og det derfor ikke har været genstand for en konsekvensanalyse, er der fortsat mange uafklarede spørgsmål. Hertil kommer, at forslaget kan afstedkomme væsentlige provenutab i visse lande. Det forventes, at et begrænset antal lande vil modsætte sig direktivændringen vedr. selvstændige momsgrupper på grund af manglende konsekvensanalyse af forslaget, fordi de har høj momssats, eller fordi de har eller planlægger at indføre en lønsumsafgift lignende den danske. Herudover har Kommissionen i forbindelse med ECOFIN 22. juni 2018 oplyst, at Kommissionen vil trække hele forslaget (KOM(2017)569) tilbage, såfremt EU-landene vil medtage forslaget om selvstændige grupper, da dette vil kompromittere Kommissionens initiativret.

Der kan eventuelt opnås enighed om accept af forslaget, hvis forslaget om momsfritagelsen for selvstændige grupper (det femte quick fix) tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen foreslår at indføre et endeligt momssystem baseret på at det generelle princip om forbrugslandsbeskatning udvides til alle transaktioner. Regeringen er af den opfattelse, at det endelige momssystem skal være ét system, hvor leverandøren er betalingspligtig og kan bruge One-Stop-Shop-systemet, hvilket bør afspejles i direktivteksten, der fastlægger principperne for det endelige system. Regeringen støtter generelt, at det nuværende momssystem forbedres på de foreslåede områder, så reglerne bliver mere enkle og klare, hvorved retssikkerheden for virksomheder øges.

Regeringen er ligesom øvrige lande skeptisk overfor Kommissionens forslag om at indføre begrebet *godkendte afgiftspligtige personer*, som i overgangen mod det ende-

lige momssystem skal tildeles særligt lempelige regler. Det vil indebære to parallelle systemer, hvilket øger risikoen for fejl og svig. Regeringen er derfor positiv overfor at lade denne del af forslaget udgå til senere drøftelse.

Regeringen er meget skeptisk overfor at inkludere et forslag om at ændre momsdirektivets regel om momsfrigivelse for selvstændige grupper, således at muligheden for at anvende momsfrigivelsen går videre end EU-Domstolens fortolkning af den nuværende momsfrigivelse i direktivet. Regeringen finder, at der er så mange ubesvarede spørgsmål i relation til anvendelsen af en udvidet momsfrigivelse, især når frigivelsen bliver anvendt grænseoverskridende, at det unødigt vil sinke vedtagelsen af de andre ændringer af det nuværende momssystem – ændringer, der overordnet er bred enighed om på nuværende tidspunkt i forhandlingerne, og som er efterspurgt af erhvervslivet. Desuden vil et sådant forslag potentielt have væsentlige negative provenumæssige konsekvenser for Danmark, hvis momsfrigivelsen kan bruges grænseoverskridende. Provenutabet opstår ved, at den finansielle sektor flytter aktiviteter til andre EU-lande, og dermed undgår betaling af lønsumsafgift i relation til disse aktiviteter.

Man har i forhandlingerne drøftet et muligt kompromis, som begrænser momsfrigivelsen til kun at kunne anvendes nationalt og på frivillig basis. Rådets Juridiske Tjeneste og Kommissionen har taget foreløbigt forbehold, idet en begrænsning af momsfrigivelsen til nationalt brug, er diskriminerende for så vidt angår nationalitet og må anses for værende i strid med princippet om den fri etableringsret. Det må derfor forventes, at vedtagelse af en bestemmelse, hvor momsfrigivelsen ikke kan bruges grænseoverskridende vil blive underkendt af EU-Domstolen. På denne baggrund finder regeringen ikke, at det er et anvendeligt kompromis at begrænse bestemmelsen til nationalt brug, da risikoen for underkendelse af begrænsningen er stor.

Regeringen kan, hvis forslaget vedr. momsfrigivelsen af selvstændige grupper i den finansielle sektor tages ud, eller indarbejdes i en form, hvor der er sikkerhed for, at forslaget ikke har nævneværdige negative provenuvirkninger for Danmark, støtte, at forslagene i nærværende lovpakke vedtages. Regeringen vil endvidere kunne acceptere, at forslaget om momsfrigivelsen for selvstændige grupper tages ud af forslaget, og der samtidig afgives en erklæring, hvori Rådet opfordrer Kommissionen til at analysere momsforholdene for den finansielle sektor med henblik på eventuelt at fremsætte forslag til ændringer af momsdirektivet.

Regeringen kan støtte, at quick fix-ændringerne af det nuværende system gælder alle, og ikke kun *godkendte afgiftspligtige personer*, og at drøftelser om eventuelt introduktion af begrebet *godkendte afgiftspligtige personer* i en overgangsfase til det endelige system udskydes.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der henvises til grund- og nærhedsnotater om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 13. november 2017. Folketingets Europaudvalg fik forelagt sagen til forhandlingsoplæg 12. juni 2018 forud for ECOFIN 22. juni 2018.

Bilag 1: Kommissionens tidsplan for indfasning af det endelige momssystem

For at give skatteforvaltningerne og virksomhederne en glidende overgang til det endelige momssystem, foreslår Kommissionen, at ændringerne bør ske gradvist i to etaper, *jf. figur 6*.

I første etape (etape 1) skal det fastlægges, hvordan leveringen af varer mellem virksomheder inden for EU skal behandles med hensyn til moms. Implementeringen af dette første skridt vil blive opdelt i to deletaper.

Det foreliggende forslag udgør første deletape (etape 1.1), hvor Kommissionens oprindelige forslag var at introducere begrebet *godkendt afgiftspligtig person* og de grundlæggende elementer af det endelige momssystem for handel med varer mellem virksomheder inden for EU. Denne del af forslaget vil udgøre en principaftale mellem EU-landene om at bevæge sig fra den nuværende overgangsordning til et endeligt momssystem. Kommissionen forventer, at dette forslag vil kunne træde i kraft i 2019.

Man har i behandlingen af forslaget ikke kunnet opnå enighed om, hvorvidt der i et eventuelt overgangssystem skal anvendes *godkendte afgiftspligtige personer*, og der er bred enighed om at udskyde disse drøftelser til de kommende drøftelser af de tekniske forslag vedrørende det endelige system, *jf. nedenfor*.

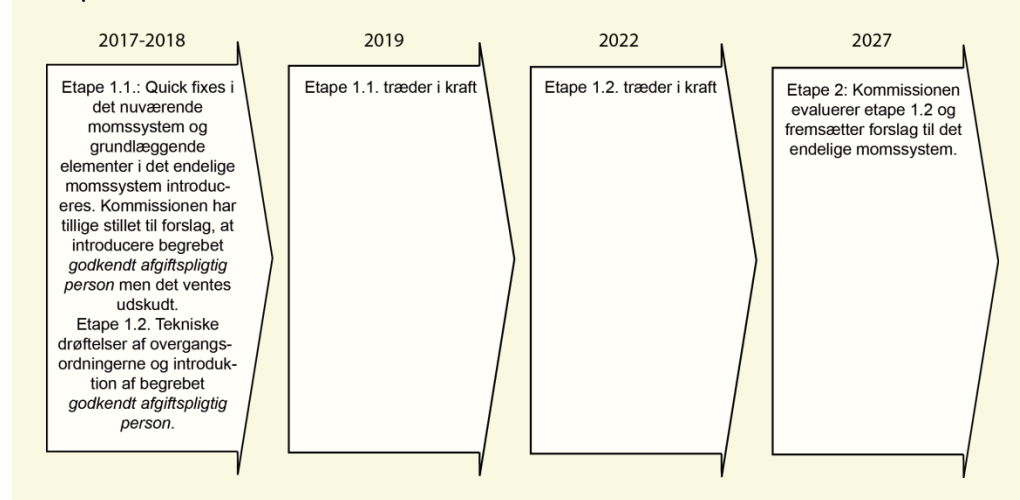
I anden del af første etape (etape 1.2) vil Kommissionen fremsætte et forslag til fastlæggelse af de nærmere tekniske bestemmelser, der er nødvendige for, at den første etape mod det endelige momssystem kan fungere. Dette forslag er fremsat den 25. maj 2018³. Kommissionen foreslår, at erhververen i denne etape, som en undtagelse til det generelle princip, skal være betalingspligtig for momsen, såfremt kunden er en *godkendt afgiftspligtig person*. I øvrige handler vil leverandøren være betalingspligtig for momsen, som kan betales ved brug af One-Stop-Shop-systemet. Kommissionen forventer, at disse ændringer vil kunne træde i kraft i 2022.

I anden etape (etape 2) skal de nye regler for momsbehandlingen udvides til at omfatte alle grænseoverskridende leveringer, dvs. også levering af ydelser, og leverandøren, dvs. ikke erhververen, vil skulle svare moms af alle varer og ydelser, der købes i andre EU-lande. Initiativerne i anden etape vil blive foreslået, når Kommissionen har foretaget en evaluering fem år efter at reglerne i første etape er trådt i kraft. Derefter vil det endelige momssystem være gennemført fuldt ud.

³ KOM(2018) 329

Figur 6

Tidsplan



Kilde: Kommissionens forslag

Dagsordenspunkt 2: Forslag om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt som en midlertidig undtagelse fra EU's momssystem

KOM(2016) 811

1. Resume

På ECOFIN sigtes der efter politisk enighed om direktivforslaget om mulighed for at indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt for moms for leverancer mellem virksomheder over en vis værdi. Det østrigske formandskabs nylige kompromisforslag, som bygger videre på det tidligere maltesiske formandskabs kompromis fra juni 2017, indebærer, at EU-lande med særligt store problemer med såkaldt momskarruselsvig midlertidigt kan indføre indenlandsk generel omvendt betalingspligt (for leverancer mellem virksomheder på over 15.000 euro pr. transaktion – også opdelt betalinger). Forslaget indebærer ikke ændringer i forhold til momsreglerne for leverancer mellem virksomheder på under 15.000 euro pr. transaktion, 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 kompromisforslag indebærer bl.a. yderligere oplysningskrav til de lande, som ønsker at indføre generel omvendt betalingspligt.

Kompromisforslaget blev drøftet på ECOFIN 16. juni 2017, 25. maj 2018 og 13. juli 2018, men blev ikke vedtaget, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau.

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 forslagets 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.

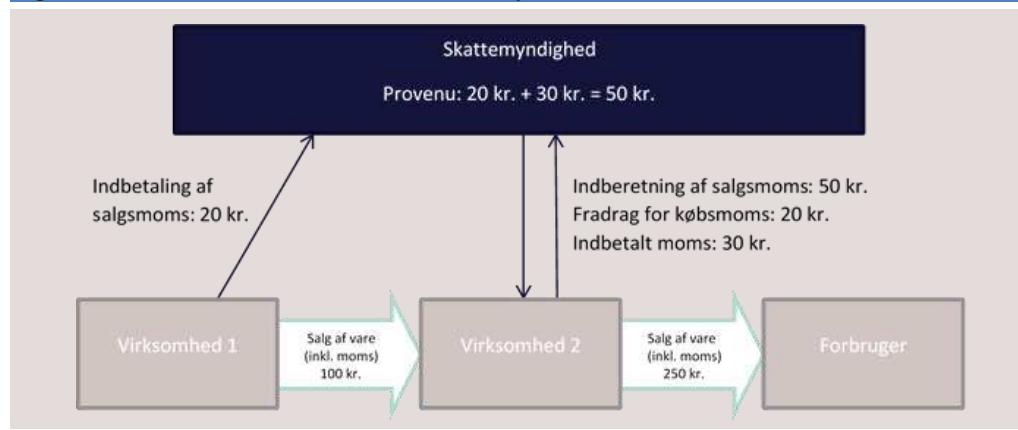
2. Baggrund

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.

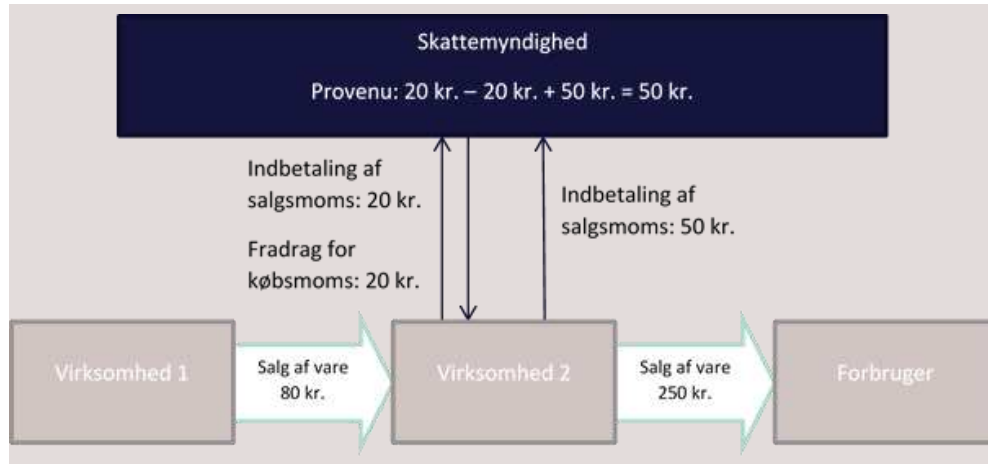
Figur 1. Illustration af det nuværende momssystem for indenlandske handler



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)⁴. 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.

⁴ 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 momssystems 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 moms. 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 moms fra sin kunde, men undlade at indbetale moms 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

momskarruselsvig). 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 15.000 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

Kommissionens forslag

Formålet med forslaget er at give EU-lande med særligt store problemer med momskarruselsvig en mulighed for at afprøve generel omvendt betalingspligt for moms som et værn mod svindlen. Kommissionens 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 karussellsvig, 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

momssystem⁵. 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 momskarruselsvig. Kommissionens forslag indebærer, at lande på basis af følgende kriterier vil kunne ansøge: 1) landet har et momsgab⁶, som er mindst 5 pct. point højere end det gennemsnitlige momsgab blandt EU-landene⁷, 2) momskarruselsvig udgør mindst 25 pct. af landets samlede momsgab, og 3) øvrige kontrolforanstaltninger som værn mod momskarruselsvig er konstateret ineffektive.
- 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 omvendt 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 betalingspligt, og for de lande, som ikke indfører generel omvendt betalingspligt.
- EU-lande, som indfører omvendt betalingspligt for moms, skal ifølge forslaget etablere elektroniske rapporteringskrav til alle momspligtige personer.
- Kommissionens forslag indebærer, at det er muligt at trække tilladelser tilbage, 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 udløbe 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

⁵ Dog med undtagelse af de muligheder, der i forvejen eksisterer for at indføre omvendt betalingspligt for bestemte sektorer og varegrupper fx tablets og pc'er.

⁶ 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.

⁷ 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*.

Formandskabets kompromisforslag

I forlængelse af det maltesiske formandsskabs kompromisforslag fra juni 2017 præsenterede det østrigske formandskab et nyt kompromisforslag i september 2018.

1. Transaktioner, som er omfattet af generel omvendt betalingspligt

Kompromisforslaget 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 15.000 euro pr. transaktion (mod Kommissionens forslag om leverancer, der overstiger 10.000 euro pr. faktura). Dermed vil også opdelte betalinger i henhold til kompromisforslaget være omfattet af generel omvendt betalingspligt.

2. 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 momsgab 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.

3. Kompetencen til at indrømme og tilbagetrække tilladelser

Kompromisforslag 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, senest tre måneder efter at have modtaget alle nødvendige oplysninger, 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).

4. 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 skatte-

myndighederne. 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, CO2-kvoter, CO2-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 transaktioner, så de kommer under 15.000 euro.

På denne baggrund kan det ikke udelukkes, at forslaget 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 har siden ECOFIN 16. juni 2017 været indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der er endnu ikke opnået enstemmighed. Forslaget er efterfølgende blevet lettere revideret. Der ventes en ny drøftelse på ECOFIN 2. oktober 2018 mhp. på politisk enighed.

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, 18. maj 2018 forud for ECOFIN 25. maj 2018 og 5. juli 2018 (skriftlig forelæggelse) forud for ECOFIN 13. juli 2018.

Dagsordenspunkt 3: Direktiv om nedsatte momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter

KOM(2016) 758

1. Resume

På ECOFIN sigtes der efter politisk enighed om 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 nul moms 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 drøftet på ECOFIN 16. juni 2017, 25. maj 2018 og 13. juli 2018, men blev ikke vedtaget, selvom hovedparten af EU-landene var indstillet på at vedtage det. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau

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 medier⁸. 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 overflødig gøre 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.

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.

⁸ 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.

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

	Nugældende regler	Kommissionens forslag	Seneste kompromisforslag
Trykte bøger, aviser og tidsskrifter	Minimum 5 pct. ¹⁾ og særlige undtagelser ²⁾	Intet minimum.	Ingen ændring af regler.
Elektroniske bøger aviser og tidsskrifter	Minimum 15 pct. ³⁾	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), Storbritannien (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 sæl-

ger 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 har siden ECOFIN 16. juni 2017 været indstillet på at vedtage kompromisforslaget, men der har ikke kunnet opnås enstemmighed. Forslaget er efterfølgende ikke revideret eller forhandlet på teknisk niveau, men formandskabet sigter efter politisk enighed på ECOFIN 2. oktober 2018.

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 ud-

gangspunkt 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 og 5. juli 2018 (skriftlig forelæggelse) forud for ECOFIN 13. juli 2018.

Dagsordenspunkt 4: Forslag og meddelelse vedr. bekæmpelse af hvidvask

KOM(2018)646 og KOM(2018)645

1. Resume

Kommissionen ventes på ECOFIN 2. oktober 2018 at præsentere forslag og meddelelse vedr. styrkelse af de fælles europæiske rammer for bekæmpelse af hvidvask fremsat 12. september 2018. Initiativet skal ses i lyset af seneste hvidvasksager, der vedrører flere europæiske kreditinstitutter. Forslaget indebærer bl.a. en styrkelse af den europæiske banktilsynsmyndigheds (EBA) kompetencer og ressourcer.

Forslaget indgår som en ændring af Kommissionens forslag til revision af de europæiske tilsynsmyndigheder (ESA-review), som skal vedtages af både Rådet og Europa-Parlamentet.

Regeringen lægger stor vægt på en styrket bekæmpelse af hvidvask og vil gå aktivt og positivt ind i drøftelserne om nye europæiske initiativer til bekæmpelse af hvidvask mhp. at styrke integritet, stabilitet og effektivitet i det finansielle system. Regeringen ser frem til et videre arbejde herom. Hensigten med Kommissionens forslag ligger i forlængelse af de nylige initiativer til at styrke bekæmpelsen af hvidvask, som den finansielle forligskreds præsenterede 19. september 2018.

Notatet giver en prioriteret beskrivelse af Kommissionens forslag og meddelelse. Regeringen vil udarbejde grund- og nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg.

2. Baggrund

Kommissionen har 12. september 2018 præsenteret en meddelelse (KOM(2018)645) om en styrkelse af de fælles europæiske rammer for tilsyn med hvidvask i finansielle institutioner og fremsat et lovforslag (KOM(2018)646) om at tildele styrkede beføjelser på hvidvaskområdet til Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA), hvor alle EU-landes nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet) er repræsenteret.

Meddelelsen og lovforslaget skal ifølge Kommissionen ses i lyset af en række skandaler på hvidvaskområdet i flere EU-lande det seneste stykke tid.⁹

Forslaget ændrer det forordningsforslag til revision af kompetencerne for De Europæiske Finansielle Tilsynsmyndigheder (ESA'erne), som Kommissionen fremsatte 20. september 2017 og som aktuelt forhandles i Rådet og Europa-Parlamentet.¹⁰

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere.

EU-landene har i dag med hvidvaskdirektivet (Anti-Money Laundering Directive – AMLD) en fælles lovgivningsmæssig ramme for bekæmpelse af hvidvask. Hvid-

⁹ Forslaget og meddelelsen har til formål at bekæmpe både hvidvask og terrorfinansiering. I notatet refereres alene til bekæmpelse af hvidvask i lyset af at forslaget har baggrund i de seneste hvidvasksager.

¹⁰ Der henvises i den forbindelse til grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 15. december 2017. Der henvises også til samlenotat vedr. ECOFIN 7. november 2017

vaskdirektivet er blevet opdateret flere gange de seneste år, bl.a. som opfølgning på en række terrorangreb i Europa. Rådet og Europa-Parlamentet vedtog EU's fjerde hvidvaskdirektiv i 2015 med implementeringsfrist 26. juni 2017 og femte hvidvaskdirektiv blev vedtaget i 2017 med implementeringsfrist 10. januar 2020. Hvidvaskdirektivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, der gør det muligt for EU-landene at have strammere regler nationalt. Tilsynet med hvidvask sker i dag primært på nationalt niveau i alle EU-lande.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag til forordning vedr. bekæmpelse af hvidvask

Kommissionens forslag til forordning indeholder en række elementer, der beskrives overordnet nedenfor.

EBA's anti-hvidvask beføjelser foreslås styrket på følgende områder:

- De begrænsede beføjelser på hvidvask-området der i dag er tildelt den europæiske tilsynsmyndighed for værdipapirer/markeder (ESMA) og forsikring/pension (EIOPA), foreslås fremover varetaget af EBA.
- EBA skal bidrage til at udarbejde fælles standarder og vejledninger for de nationale anti-hvidvask myndigheder, foretage regelmæssige evalueringer af nationale anti-hvidvaskmyndigheder, samt lave analyser af risikobilledet på hvidvaskområdet.
- EBA skal kunne indsamle information, bl.a. vedr. svagheder i finansielle virksomheders interne procedurer, governance, forretningsmodeller mv. fsva. hvidvask. EBA skal bidrage til at fremme udvekslingen af sådan information mellem EU-landenes nationale anti-hvidvask myndigheder.
- Hvis EBA har indikationer på, at der i en situation er sket en overtrædelse af hvidvaskreglerne, skal EBA kunne påbyde den nationale anti-hvidvask myndighed at iværksætte en undersøgelse heraf og overveje målrettede tiltag, herunder sanktioner.
- Som sidste udvej, i tilfælde af, at den nationale anti-hvidvaskmyndighed ikke i tilstrækkeligt omfang griber ind, skal EBA kunne give påbud direkte til finansielle virksomheder fsva. hvidvask.
- EBA skal bidrage til at facilitere samarbejdet med anti-hvidvask myndighederne i lande uden for EU (tredjelande).
- I regi af EBA vil der blive etableret en ny permanent Anti-Hvidvask Komité, bestående af de nationale anti-hvidvask myndigheder og EBA.

Kommissionens meddelelse vedr. bekæmpelse af hvidvask

Ifølge Kommissionen rejser en række skandaler på hvidvaskområdet spørgsmålet om, hvorvidt der er mangler i EU's rammer for tilsyn med hvidvask. Bl.a. rejser sagerne ifølge Kommissionen spørgsmål om manglende samspil mellem de prudentielle tilsynsmyndigheder (dvs. den tilsynsmyndighed som fører tilsyn med et instituts efterlevelse af kapitalkrav mv.) og anti-hvidvask tilsynsmyndighederne (dvs. tilsynsmyndigheden med ansvar for tilsynet med hvidvask) og ift. generel mangel på informationsudveksling mellem de relevante myndigheder, nationalt og

internationalt.¹¹ Kommissionen foreslår derfor en strategi for et bedre samarbejde mellem disse tilsynsmyndigheder.

Kommissionen fremhæver, at to lovgivningsmæssige tiltag er relevante på *kort sigt*. For det første et forslag til styrkelsen af EBA's beføjelser på hvidvaskområdet, jf. ovenfor. For det andet et ændringsforslag fra Europa-Parlamentet fremsat i forbindelse med forhandlingerne om revisionen af kapitalkravsdirektivet (CRDIV), hvor Rådet vedtog en generel indstilling 25. maj 2018. Europa-Parlamentet har foreslået ændringer, der indebærer krav om styrket informationsudveksling og samarbejde mellem prudentielle og anti-hvidvask myndigheder. Kommissionen støtter disse ændringer.

Kommissionen fremhæver derudover en række relevante ikke-lovgivningsmæssige tiltag på kort sigt. Det drejer sig primært om en række initiativer, som EBA opfordres til at tage. EBA opfordres bl.a. til at identificere og udforme fælles vejledninger vedr. de problemer inden for hvidvask, som de prudentielle tilsynsmyndigheder også bør tage højde for i deres tilsynsarbejde. EBA opfordres også til at foretage en analyse af konsekvenserne af rollefordelingen mht. prudentielt tilsyn og hvidvask-tilsyn. Derudover anbefales EBA bl.a. at overvåge implementeringen af, samt evt. foreslå tilføjelser til, den eksisterende vejledning til nationale anti-hvidvask myndigheder fsva. risikobaseret tilsyn, dvs. hvor tilsynsintensiteten tilpasses den forventede hvidvaskrisiko i de enkelte virksomheder. Det anbefales også bl.a., at den fælles tilsynsmyndighed i bankunionen (SSM) og de nationale anti-hvidvask tilsynsmyndigheder senest i januar 2019 får færdiggjort en aftaleprotokol fsva. informationsudveksling i hvidvasksager.

Kommissionen opfordrer Rådet og Europa-Parlamentet til at vedtage det fremsatte forslag senest i starten af 2019.

Kommissionen varsler derudover mulige kommende initiativer på *længere sigt*, der skal sikre bedre håndtering af hvidvaskrisici i EU. Kommissionen vil gøre sig overvejelser herom i den rapport om implementeringen af hvidvaskdirektivet, som Kommissionen iht. direktivet senest skal udgive i sommeren 2019. Kommissionen fremhæver, at man bl.a. forventer at overveje at gøre hvidvaskdirektivet til en forordning, samt at tilføje specifikke tilsynsbeføjelser på hvidvaskområdet til en institution på europæisk niveau.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets holdning til forslaget og meddelelsen foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget om at forbedre tilsyn, tilskynde til samarbejde mellem kompetente myndigheder og øge effektiviteten i anvendte

¹¹ Den prudentielle tilsynsmyndighed for kreditinstitutter er i Danmark Finanstilsynet. I Danmark er anti-hvidvask myndigheden Finanstilsynet, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), Advokatsamfundet og Spillemyndigheden.

kompetencer og ressourcer til bekæmpelse af hvidvask og derigennem styrke det indre marked ikke kan nås af EU-landene på egen hånd.

Regeringen vil foretage en vurdering af nærhedsprincippet og redegøre herfor i kommende grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Forordningen til revision af kompetencerne for ESA'erne vil være direkte gældende i EU-landene. Der udestår en nærmere vurdering af forslagens konsekvenser for gældende dansk ret.

Fjerde hvidvaskdirektiv er implementeret i dansk ret i Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven) af 8. juni 2017. Femte hvidvaskdirektiv har implementeringsfrist i EU-landene den 10. januar 2020 og er endnu ikke implementeret i dansk ret.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Der udestår en nærmere vurdering af forslagens statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Der udestår en nærmere vurdering af forslagens samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget kan have positive samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det mindsker risikoen for hvidvask og øvrig kriminalitet og styrker integritet, stabilitet og effektivitet i det finansielle system. Forslaget kan samtidig indebære administrative byrder for erhvervslivet.

8. Høring

Forslaget og meddelelsen er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med frist 27. september 2018. Høringssvarene vil indgå i regeringens grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landenes holdninger til forslaget og meddelelsen kendes endnu ikke. EU-landene ventes bredt at støtte formålet med forslaget om bekæmpelse af hvidvask. Nogle EU-lande ventes samtidig er at være forbeholdne over for at give den europæiske finansielle tilsynsmyndighed, EBA, øgede kompetencer, herunder fordi hvidvask er et problem, der også angår andre områder end kreditinstitutter. Fokus ventes at være på, at eventuelle nye kompetencer til EBA på området skal være velbegrundede og give merværdi.

EU-landene ventes bl.a. at fokusere på behovet for at styrke samarbejdet mellem kompetente myndigheder, håndhævelse af eksisterende regler og inddragelse af erfaringer med den EU-lovgivning, som allerede er vedtaget de senere år på området, hvor national implementering af det femte hvidvaskdirektiv først skal ske senest 10. januar 2020.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen finder, at bekæmpelse af hvidvask er et grænseoverskridende problem, hvorfor regeringen er positiv overfor forslaget om at styrke EU's indsats.

Regeringen lægger stor vægt på en styrket bekæmpelse af hvidvask og vil gå aktivt og positivt ind i drøftelserne om nye europæiske initiativer til bekæmpelse af hvidvask mhp. at styrke integritet, stabilitet og effektivitet i det finansielle system. Regeringen ser frem til et videre arbejde herom med udgangspunkt i Kommissionens forslag. Hensigten med Kommissionens forslag ligger i forlængelse af de initiativer til at styrke bekæmpelse af hvidvask, som den finansielle forligskreds præsenterede 19. september 2018.

Regeringen lægger vægt på, at der sikres implementering og håndhævelse af allerede vedtagne tiltag. Regeringen støtter et fokus på at styrke samarbejdet mellem relevante myndigheder på området, herunder i grænseoverskridende tilfælde.

Regeringen lægger vægt på, at arbejdet prioriterer tiltag, som har størst mulig effekt i bekæmpelse af hvidvask. Regeringen er åben for at drøfte at give europæiske myndigheder, herunder den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, øgede kompetencer til bekæmpelse af hvidvask, hvor det er velbegrundet, skaber merværdi og er baseret på erfaringer med eksisterende EU-lovgivningsmæssige tiltag på området. Tiltag skal rettes mod at bekæmpe hvidvask i den finansielle sektor såvel som i andre sektorer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Regeringen vil udarbejde grund- og nærhedsnotat om forslaget til Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 5: Evaluering af det europæiske semester 2018

1. Resume

På ECOFIN 2. oktober 2018 ventes en evaluering af det europæiske semester 2018.

Det europæiske semester 2018 blev afsluttet med den formelle vedtagelse af landespecifikke anbefalinger på ECOFIN 13. juli 2018. Landeanbefalingerne udpeger de enkelte EU-landes mest presserende økonomisk-politiske reformudfordringer. Det europæiske semester 2019 ventes indledt med offentliggørelsen af Kommissionens vækstundersøgelse og varslingsrapport vedr. makro-økonomiske ubalancer i november 2018. Vækstundersøgelsen og varslingsrapporten vil være udgangspunkt for de økonomisk-politiske drøftelser og anbefalinger under det europæiske semester i 2019.

Det europæiske semester er løbende blevet udviklet siden dets introduktion i 2011. De landespecifikke anbefalinger er blevet færre og mere fokuseret på de mest centrale udfordringer, den løbende bilaterale dialog mellem Kommissionen og EU-landene vedr. udfordringer og behov for reformer er blevet forbedret, og senest har Kommissionen gjort tiltag mhp. at integrere den europæiske søjle for sociale rettigheder i det europæiske semester.

Drøftelsen på ECOFIN forventes at fokusere på, hvordan semesteret bedst muligt kan bidrage til at styrke reformindsatsen fremadrettet.

2. Baggrund

Det europæiske semester er den årlige ramme for drøftelser af de enkelte EU-landes økonomiske politik og de økonomisk-politiske udfordringer for euroområdet og EU som helhed. Semesteret er endvidere rammen om proceduren for makroøkonomiske ubalancer, som skal identificere lande med ubalancer i form af tab af konkurrenceevne, uholdbare løn- og prisudviklinger, for høj privat og offentlig gæld mv.

I forbindelse med afviklingen af det europæiske semester de seneste år, er der generelt blevet introduceret flere tiltag mhp. at forbedre processen og øge det nationale ejerskab i forhold til Kommissionens analyser og anbefalinger. Dialogen og informationsudvekslingen mellem Kommissionen og EU-landene er bl.a. forstærket, herunder gennem bilaterale kontakter mellem Kommissionen og de enkelte lande og drøftelser af centrale elementer af landerapporterne inden offentliggørelsen. Kommissionen har også lagt op til stadig mere fokuserede landespecifikke anbefalinger, således at anbefalingerne vedrører de mest presserende og alvorlige økonomisk-politiske udfordringer i de enkelte EU-lande.

Kommissionen har endvidere som opfølgning på Rådets tiltrædelse af søjlen for sociale rettigheder i november 2017 taget tiltag mhp. at afspejle prioriteterne i søjlen i det europæiske semester. Dette har bl.a. medført et styrket fokus på EU-landenes socialøkonomiske udfordringer i Kommissionens landerapporter og udkast til landespecifikke anbefalinger.

Det europæiske semester 2018 blev afsluttet med de landespecifikke anbefalingers formelle vedtagelse på ECOFIN 13. juli 2018. Det europæiske semester 2019 ventes indledt med offentliggørelsen af Kommissionens årlige vækstundersøgelse og varslingsrapport vedr. makroøkonomiske ubalancer i november 2018, som indleder drøftelserne af landenes økonomiske politik i løbet af 2019, og som ECOFIN vil vende tilbage til løbende over det kommende år.

3. Formål og indhold

På ECOFIN 2. oktober 2018 ventes en evaluering af det europæiske semester for 2018 samt en generel drøftelse af, hvordan det europæiske semester kan forbedres fremadrettet mhp. at styrke reformimplementeringen og sikre nationalt ejerskab til reformdagsordenen. Der kan i drøftelsen bl.a. blive lagt vægt på nogle af følgende temaer og spørgsmål:

- Den generelt høje kvalitet i Kommissionens analyser og løbende dialog med EU-landene medvirker til at skabe nationalt ejerskab til landeanbefalingerne og en fælles forståelse for EU-landenes respektive udfordringer og reformbehov. Processerne kan dog fortsat forbedres, herunder bl.a. ved at Kommissionen sikrer rettidig offentliggørelse af analyser og anbefalinger, så der bliver tilstrækkelig tid til politikdrøftelserne internt nationalt og efterfølgende multilateralt med de øvrige EU-lande og Kommissionen.
- Fokuseringen af landeanbefalingerne har bidraget til at skabe forståelse for og fokusere drøftelserne på de mest presserende udfordringer i de enkelte lande, men har også medført udeladelse af nogle reformområder i anbefalingerne, herunder anbefalinger hvor der fortsat er behov for en indsats og kan være samfundsøkonomiske gevinster at hente (fx energiområdet).
- Nogle anbefalinger, herunder nogle anbefalinger vedr. makroøkonomiske ubalancer, synes at være bortfaldet som følge af konjunkturforbedringer og ikke strukturelle reformer, hvilket er uhensigtsmæssigt i de tilfælde, hvor forbedrede realøkonomiske konjunkturer maskerer fortsatte strukturelle udfordringer, som kan være skadelige for økonomierne, når konjunkturerne vender igen.
- Generelt bør Kommissionen sikre øget transparens om kriterierne for beslutninger om at optrappe og nedtrappe makroubalanceproceduren.
- Kommissionen har inddraget den europæiske søjle for sociale rettigheder i landerapporterne på en måde, der har sikret fortsat fokus på makroøkonomiske ubalancer og de vigtigste reformprioriteter.
- Der er fortsat forskellige meninger om, hvorvidt skattepolitiske udfordringer, herunder risiko for aggressiv skatteplanlægning, bør afspejles i Kommissionens rapporter og anbefalinger under det europæiske semester, eller behandles i andre arbejdsplaner under Rådet.
- Der er også forskellige meninger om, hvor konkrete landeanbefalingerne skal være mht. finanspolitiske strammingskrav og gældskrav.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet høres ikke om evalueringen af det europæiske semester 2018.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske konsekvenser

Evalueringen af det europæiske semester har ikke i sig selv samfundsøkonomiske, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Det europæiske semester og den fremadrettede udvikling heraf kan påvirke EU-landenes arbejde med økonomiske reformer, der bidrager til sikring af holdbare offentlige finanser samt velfungerende økonomier i landene og generelt understøtter vækst og beskæftigelse i EU og i Danmark.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ventes generelt en positiv vurdering af gennemførelsen af det europæiske semester 2018. Der ventes også generel enighed om, at der løbende skal arbejdes med yderligere at forbedre semestret ift. at styrke reformgennemførelsen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen deler den generelt positive vurdering af gennemførelsen af det europæiske semester 2018.

Det er en central prioritet for regeringen, at implementeringen af EU's landespecifikke anbefalinger styrkes for dermed at styrke potentialet for produktivitet, beskæftigelse og vækst og for at gøre de europæiske økonomier mere robuste overfor nye kriser og ubalancer. Regeringen kan derfor generelt støtte tiltag under det europæiske semester, der styrker EU-landenes gennemførelse af reformer på linje med de landespecifikke anbefalinger.

Det er vigtigt, at den seneste positive økonomiske udvikling i EU ikke fjerner fokus fra strukturelle udfordringer, men derimod bruges til strukturelle reformer, adressering af ubalancer og opbygning af finanspolitiske buffere. Regeringen finder generelt, at vurderinger af og anbefalinger til EU-landenes økonomier skal bero på analyser af strukturelle forhold og udfordringer og ikke afhænge af den aktuelle konjunktursituation.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 6: Forberedelse af G20- og IMF-møder på Bali, Indonesien, 11.-13. oktober 2018

1. Resume

ECOFIN vil fastlægge den fælles EU-holdning til G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 11.-12. oktober 2018 og EU's fælles skriftlige erklæring til mødet i IMF's ministerkomité, IMFC, 12.-13. oktober 2018. Møderne afholdes i forbindelse med IMF- og Verdensbankens årsmøder på Bali, Indonesien, 12.-14. oktober 2018. Fra EU's side lægges bl.a. vægt på, at det økonomiske opsving bør benyttes til at genopbygge finansielle råderrum og gennemføre reformer der øger den langsigtede vækst, og gør den mere inklusiv. G20 skal fremme åbne markeder og bekæmpe protektionisme og unfair handelspraksis. På det finansielle område skal der sikres fremskridt i færdiggørelsen og implementeringen af de aftalte reformer, og det styrkede internationale skattesamarbejde bør forblive højt prioritet for G20. EU ventes at lægge vægt på, at EU-landene har bidraget betydeligt til IMF's udlånskapacitet under krisen, og at der skal tages højde for landes frivillige bidrag til IMF i forbindelse med den kommende reform af IMF's kvoter og stemmer.

2. Baggrund

Argentina overtog 1. december 2017 det roterende formandskab for G20 fra Tyskland. Der afholdes topmøde for G20-landenes stats- og regeringschefer 30. november og 1. december i Buenos Aires, Argentina. Japan har formandskabet for G20 i 2019.

Hovedprioriteterne for det nuværende argentinske G20-formandskab er fremtidens arbejdsmarked i lyset af teknologiske forandringer samt mobilisering af private investeringer i infrastruktur via udvikling af infrastruktur som finansiell aktivklasse. Derudover søger det argentinske G20-formandskab at fremme løbende G20-prioriteter, herunder færdiggørelse og implementering af reformer af den finansielle regulering, fortsatte fremskridt i forhold til implementering af landenes tilsagn om bekæmpelse af skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning inden for selskabsbeskatningen samt implementering af partnerskabet med afrikanske lande inden for rammerne af G20-initiativet "Compact with Africa".

3. Formål og indhold

ECOFIN ventes at fastlægge den fælles EU-holdning (Terms of Reference) til G20-mødet for finansministre og centralbankchefer 11.-12. oktober 2018 og den fælles skriftlige EU-erklæring (statement) til mødet i IMF's ministerkomité, IMFC, 12.-13. oktober 2018. EU ventes på G20- og IMF-møderne at lægge vægt på følgende:

Global økonomi og økonomisk-politiske prioriteter

Fremgangen i den globale økonomi er fortsat stærk, selvom de negative risici er steget. Fokus for den økonomiske politik bør være på genopbygning af finansielle råderrum og reduktion af globale ubalancer, samtidig med at grundlaget for den langsigtede vækst styrkes og gøres mere inklusiv via bedre sammensætning og

kvalitet af de offentlige udgifter og indtægter, samt på gennemførelsen af strukturelle reformer.

Fra EU's side ser man med bekymring på risikoen for eskalerende handelskonflikter, som kan have store negative konsekvenser for sikringen af en stærk, inklusiv, holdbar og balanceret vækst. G20 bør bekræfte forpligtelsen til at fremme åbne markeder, bekæmpe protektionisme og unfair handelspraksis, samt fremme regelbaseret multilateralisme og lige konkurrencevilkår for handel, investeringer og intellektuelle rettigheder. Der er behov for styrket internationalt samarbejde, og EU opfordrer G20-landene til at støtte en modernisering af Verdenshandelsorganisationen WTO.

Infrastruktur

EU støtter G20-formandskabets prioritet i forhold til infrastruktur, herunder særligt udviklingen af infrastruktur som en aktivklasse, med henblik på at øge private investeringer. Det er vigtigt at arbejdet fortsætter i henhold til den aftalte arbejdsplan, særligt i forhold til styrket projektforberejdelse og -standardisering samt håndtering af risici og datamangler. Mens offentlig finansiering af infrastrukturinvesteringer fortsat er essentielt, er mobilisering af privat finansiering kritisk i forhold til at opnå holdbar infrastrukturudvikling. EU er parat til at dele erfaringerne fra implementeringen af Investeringsplanen for Europa, som foreløbigt har genereret samlede investeringer for 335 mia. euro.

Internationalt skattesamarbejde

EU finder det vigtigt, at der findes globale løsninger til beskatning af den digitale økonomi, og man ser frem til ambitiøse, fair, effektive og fungerende globale løsninger, som kan vedtages senest i 2020. På den baggrund ser EU frem til OECD's input i 2019, som kan skabe vej for enighed om en konsistent global tilgang. Selvom en global løsning foretrækkes, er mange lande interesserede i midlertidige tiltag, som tager højde for relevante fremskridt i OECD-arbejdet. På den baggrund har Kommissionen fremsat forslag vedr. beskatning af den digitale økonomi i EU med henblik på at sikre en samhörig EU-tilgang og bidrage til de globale løsninger.

G20-arbejdet til sikring af skattegennemsigtighed bør intensiveres, herunder ved at overveje obligatoriske indberetningsregler for rådgivere og andre mellemmand på skatteområdet, opdatere OECD's liste over ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner og overveje defensive tiltag, samt ved nøje at overvåge landenes implementering af tilsagn i forhold til BEPS og de internationalt aftalte standarder for automatisk informationsudveksling.

Finansiell regulering og Fintech

Reformer af den finansielle regulering skal forblive en prioritet for G20. EU er forpligtet til at sikre fuld, rettidig og konsistent færdiggørelse og implementering af de aftalte reformer. For at sikre lige vilkår for banker på globalt plan, og for at understøtte den finansielle stabilitet, bør alle de største jurisdiktioner rettidigt implementere aftalen om færdiggørelse af Basel III ("Basel IV"), og der ønskes fra

EU's side fremskridt i arbejdet i disse jurisdiktioner med at sikre robuste afviklingsrammer for centrale modparter.

EU finder det derudover vigtigt, at der sikres fremskridt i arbejdet med at fremme mulighederne og håndtere udfordringer og risici ved fintech, herunder relateret til kryptovalutaer og cybersikkerhed, særligt med henblik på at fastlægge hvilken form for internationalt samarbejde og multilaterale løsninger, der er nødvendig. I den forbindelse støttes IMF's og Verdensbankens *Bali Fintech Agenda*, som udgør et nyttigt fælles grundlag for at vurdere behovet for – hvor nødvendigt – at kalibrere nationale og multilaterale tiltag til at forbedre det finansielle systems funktion og sikkerhed. EU støtter arbejdet i forhold til bæredygtig finansiering.

IMF og global finansiell governance

EU-landene støtter et stærkt, kvotebaseret og velfinansieret IMF i centrum for det globale finansielle sikkerhedsnet. EU-landene er forpligtede til at arbejde for en rettidig aftale i forbindelse med IMF-forårsmødet i april 2019, og senest i forbindelse med årsmødet i oktober 2019, om tilpasning af IMF's permanente kvoteressourcer (15. kvotegennemgang), herunder en mulig ny formel til fastlæggelse af landenes kvote- og stemmeandele. Det skal betragtes som en integreret pakke, der omfatter aftaler om IMF's samlede ressourcebehov, tilpasning af kvoteandele landene imellem samt drøftelser om kvoteformlen, og der lægges vægt på, at forhandlingerne forankres i IMF's egne organer. En forudsætning for fremskridt i forhandlingerne er, at perspektiverne i en forøgelse af IMF's permanente kvoteressourcer klarlægges så hurtigt som muligt.

Fra EU's side bemærkes det, at EU-landene har bidraget betydeligt til at forøge IMF's udlånskapacitet under krisen, herunder via bilaterale lån til IMF. EU-landene betoner vigtigheden af fair global byrdefordeling i sikringen af et velkapitaliseret IMF og lægger vægt på, at der skal tages højde for landes frivillige finansielle bidrag til IMF i forbindelse med den kommende reform af IMF's kvoter og stemmer.

EU støtter arbejdet i IMF, Verdensbanken og G20 med at fremme gældsholdbarhed og -gennemsigtighed i lavindkomstlande. Det er afgørende, at både officielle og private kreditorer tager højde for IMF's og Verdensbankens gældsholdbarhedsvurderinger og respekterer de af IMF fastsatte gældslofter, når der træffes beslutning om udlån til lavindkomstlande. EU opfordrer alle G20-lande til at implementere de operative retningslinjer for holdbar finansiering, som G20 nåede til enighed om i marts 2017, og at alle lande støtter selvevaluering af G20-landenes opfyldelse af disse retningslinjer.

Endelig ventes EU at byde den kommende rapport fra G20's særlige højniveau-gruppe¹² for global finansiell governance velkommen. Rapporten ventes at indeholde konkrete forslag til 1) hvordan de internationale finansielle institutioners arbejde kan styrkes og bedre samtænkes for at opnå større globalt udviklingsresul-

¹² G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance

tat; 2) hvordan det globale finansielle sikkerhedsnet kan styrkes for at sikre fordelene ved åbenhed og international finansiell integration; samt 3) G20's fremtidige rolle i den globale finansielle governance. EU lægger vægt på strukturerede og inklusive drøftelser af forslagene i G20 og i de øvrige relevante globale fora, herunder især IMF og Verdensbanken.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet udtaler sig ikke i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant.

7. Økonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser.

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

Overordnet ventes IMF- og G20-arbejdet som helhed at have positive samfundsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det understøtter global økonomisk vækst og beskæftigelse samt finansiell og økonomisk stabilitet.

Sagen har ikke i sig selv erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har ikke været i ekstern høring.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Landene ventes generelt at kunne støtte den fælles EU-holdning til G20-mødet 11.-12. oktober og den fælles EU-erklæring til IMFC-mødet 12.-13. oktober.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ventes at kunne støtte den fælles EU-holdning til G20-mødet og den fælles EU-erklæring til IMFC-mødet.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen er ikke tidligere forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 7: Gebyrer for grænseoverskridende betalinger og veksel-gebyrer

KOM(2018)163

1. Resume

Den 27. juni 2018 blev EU-landene på teknisk niveau enige om en generel indstilling om Kommissionens forslag fremsat 28. marts 2018 til ændring af forordningen om grænseoverskridende betalinger. Regeringen tog i den forbindelse et parlamentarisk forbehold. Forhandlingerne med Europa-Parlamentet vil kunne indledes, når Europa-Parlamentet har vedtaget sin holdning til forslaget.

Kommissionens forslag indeholder overordnet to dele, dels vedr. gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro inden for EU, dels vedr. gennemsigtighed om valutavekslingsomkostninger.

Formålet med første del af Kommissionens forslag er at opnå et mere integreret indre marked ved at harmonisere gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro med gebyrer for tilsvarende indenlandske betalinger i national valuta. Denne gebyrharmonisering gælder i dag primært for eurolande, og udvides med forslaget til at gælde for alle EU-lande uanset valuta. Derved forventes forbrugere og virksomheder i ikke-eurolande at kunne foretage grænseoverskridende eurobetalinger til lavere omkostninger. Kompromiset fastholder generelt denne del af forslaget.

Formålet med anden del af Kommissionens forslag er at forbedre forbrugernes information om omkostningerne ved valutaveksling. Det skal bidrage til, at de kan træffe tilstrækkelig oplyste valg vedr. veksling af betalinger i fremmed valuta. Kommissionen foreslår således at indføre regler for, hvilke oplysninger en forbruger skal modtage i forbindelse med betalinger i udlandet, konkret ved en delegeret retsakt fra Kommissionen på baggrund af reguleringsmæssige tekniske standarder fra Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). Med kompromiset fastsættes disse regler i stedet i selve forordningsteksten. Reglerne målrettes med kompromiset udbydere af såkaldt dynamisk valutaveksling, dvs. når en forbruger i en betalingssituation vælger at betale i sin egen valuta fremfor i den lokale valuta. Ifølge Kommissionens forslag skulle disse regler om styrket gennemsigtighed implementeres senest tre år efter forordningens vedtagelse. I mellemtiden skulle der indføres et midlertidigt loft over omkostninger forbundet med valutaveksling. Med kompromiset skal reglerne implementeres senest efter ét år, og det midlertidige loft er fjernet.

Regeringen støtter formålet med forslaget om at sikre lave priser for grænseoverskridende betalinger og er generelt positiv over for tiltag, som kan bidrage til udviklingen af et velfungerende og effektivt indre marked for betalinger. Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at Kommissionen har valgt alene at inkludere grænseoverskridende betalinger i euro, hvor der allerede i dag er en relativt velfungerende og veludbygget betalingsinfrastruktur. Regeringen finder på den baggrund, at balancen i forslaget er fornuftig og kan støtte, at Kommissionens forslag på dette punkt er opretholdt i kompromiset.

Endvidere finder regeringen det positivt, at der bliver skabt mere gennemsigtighed for betalinger i fremmed valuta inden for EU. Regeringen finder det imidlertid vigtigt, at merværdien ved de skærpede gennemsigtighedskrav står mål med de administrative byrder for de omfattede virksomheder. Regeringen finder det i den forbindelse positivt, at kompromiset fjerner Kommissionens mandat til fastsættelse af regler om forbrugeroplysning og erstatter dette med nærmere regler i selve

forordningsteksten. Endelig kan regeringen støtte, at et midlertidigt loft over valutakonverteringsgebyrer (i modsætning til Kommissionens forslag) ikke indgår i kompromiset.

Regeringen finder på den baggrund, at der er sket en række forbedringer af teksten, og kan derfor støtte det opnåede kompromis.

2. Baggrund

Kommissionen stillede 28. marts 2018 forslag til ændring af forordningen om grænseoverskridende betalinger (forordning (EF) nr. 924/2009). Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er medlovgivere.

Forslaget er et led i Kommissionens arbejde med at fremme det indre marked. Forslaget er fremsat på baggrund af en grønbog og en handlingsplan vedr. finansielle tjenesteydelser i detaillerede fra hhv. 2015 og 2017, samt en høring i 2017, der viste et fragmenteret marked for grænseoverskridende betalinger i EU.

Gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

Betalings tjenesteudbydere (fx banker) opkræver generelt en række gebyrer ifm. betalinger. Disse gebyrer har historisk været højere ifm. grænseoverskridende betalinger end ved indenlandske betalinger. Dette har ifølge Kommissionen udgjort en barriere for grænseoverskridende økonomisk aktivitet, da forbrugere og virksomheder dermed har svagere incitament til at handle på tværs af grænserne. Derfor har der løbende været interesse for at reducere sådanne gebyrer inden for EU. Både indirekte ved at opbygge en effektiv grænseoverskridende betalingsinfrastruktur, der mindsker omkostningerne for banker mv. ved at foretage internationale betalinger, men også ved direkte regulering af gebyrerne.

Således har gebyrer ifm. grænseoverskridende betalinger i euro og inden for EU været underlagt et europæisk regelsæt siden 2001. Det seneste tiltag på området stammer fra 2009. Generelt pålægges udbydere af betalingstjenester i hele EU i dag at opkræve samme gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro som for tilsvarende indenlandske betalinger i euro. Med betalinger forstås bl.a. bankoverførsler, betalinger med betalingskort, hævn timer i pengeautomat mv. Kunderne vil ofte skulle betale gebyrer både som afsender og modtager af en betaling.

I praksis er reguleringen i udgangspunktet således primært relevant for eurolandene, da det i ikke-eurolande typisk er meget dyrt eller umuligt at foretage indenlandske betalinger i euro. Det er dog frivilligt for ikke-eurolande at lade deres nationale valuta være omfattet af regelsættet. Hvis et ikke-euroland vælger at være omfattet, skal gebyrerne ved grænseoverskridende betalinger fra dette land i dets nationale valuta være de samme som ved tilsvarende indenlandske betalinger i valutaen. Indtil videre har kun Sverige valgt at anvende denne mulighed. Ifølge Kommissionen har dette i Sverige haft den indirekte effekt, at gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro er blevet markant reduceret.

Den nuværende situation medfører ifølge Kommissionen, at forbrugere og virksomheder i de øvrige EU-lande i dag betaler relativt høje gebyrer ifm. grænseoverskridende betalinger, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Gebyrer i dag ved grænseoverskridende betalinger i euro

Betaling til	Betaling fra	
	Eurolandene + Sverige	Øvrige EU-lande
Eurolandene + Sverige	Ingen ekstra gebyrer	Ekstra gebyrer
Øvrige EU-lande	Ekstra gebyrer	Ekstra gebyrer

Anm.: Ekstra gebyrer er i forhold til de gebyrer, der betales ved indenlandske betalinger i national valuta. Disse kan variere fra land til land, hvorfor gebyrer for grænseoverskridende betalinger i euro også med forslaget stadig vil kunne variere fra land til land. Med gebyrer menes alle gebyrer ifm. de fleste grænseoverskridende betalinger, med undtagelse af gebyrer specifikt til valutaveksling.

Kilde: Kommissionen.

Gebyrer ved valutaveksling

Alle gebyrer på grænseoverskridende betalinger er i udgangspunktet omfattet de nævnte regler om gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro med undtagelse af gebyrer specifikt på valutaveksling. Banker mv. vil typisk opkræve et sådant specifikt gebyr, når modtager og afsender af betalingen benytter forskellig valuta, fx når en dansk forbruger foretager en kortbetaling i Tyskland. I Danmark tager dette gebyr ofte form af et fast valutavekslingstillæg, der lægges oveni den gældende valutakurs.

Sådanne gebyrer på valutaveksling er således i dag primært omfattet af regler om transparens, der skal sikre forbrugeren mulighed for at træffe et informeret valg. Forbrugeren skal oplyses om alle gebyrer og det skal generelt være klart, hvilken valutakurs der anvendes. Forbrugeren vil generelt blive informeret om gebyrer og valutakurser i sin rammeaftale med sin bank. Disse vil typisk også fremgå af kundens kontoudskrift efter en betaling. I udgangspunktet vil forbrugeren dog ikke blive orienteret herom umiddelbart før en betaling i en anden valuta udføres.

En undtagelse for dette findes dog ved såkaldt dynamisk valutaveksling, en ydelse der i stigende grad udbydes, når en forbruger ønsker at foretage en kortbetaling i en valuta, der ikke er forbrugerens nationale valuta (typisk en betaling foretaget i udlandet). Udbydere af denne ydelse vil i samarbejde med banken for betalingsmodtageren (fx en butik eller en restaurant) bank tilbyde forbrugeren alligevel at betale i sin nationale valuta. I disse tilfælde skal forbrugeren i købsituationen informeres om omkostningerne herved.

I praksis præsenteres forbrugeren dog ofte med mangelfuld information eller information leveret på utransparent vis. Dynamisk valutaveksling kan således i visse tilfælde indebære relativt høje priser for forbrugeren, uden at dette altid er tilstrækkeligt klart i betalingssituationen.

Alternativt vil forbrugeren kunne betale i den lokale valuta ved hjælp af sin banks traditionelle grænseoverskridende betalingsydelser. Efterfølgende vil forbrugeren på sin kontoudskrift kunne se det af banken hævede beløb i sin egen valuta, og den anvendte valutakurs. *Tabel 2* giver en oversigt over de to valutavekslingsformer.

Tabel 2

Typiske betalingsmuligheder ved betalinger der kræver valutaveksling

Forbruger betaler i		Valutarisici	Transparens om gebyrer
Traditionel betaling	Sælgers valuta	Begrænset valutarisiko for forbrugeren ¹	Gebyrer og valutakurser skal <i>ikke</i> oplyses i betalingssituationen. Kunden er informeret herom før, i rammeaftalen med sin bank, og efter på sin kontoudskrift.
Dynamisk valutaveksling	Egen valuta	Ingen valutarisiko for forbrugeren	Gebyrer og valutakurser skal oplyses i betalingssituationen. I praksis er informationen ofte mangelfuld eller leveret på utransparent vis.

Anm.: ¹: Forbruger påtager sig en vis valutarisiko, da der kan være udsving i valutakursen mellem den dag hvor betalingen udføres og den dag, hvor banken selv udfører valutavekslingen og hæver beløbet på forbrugers bankkonto (typisk dagen efter).

Kilde: Kommissionen og egen tilvirkning.

Ifølge Kommissionen får en forbruger således ikke i dag nok information til at træffe et tilstrækkeligt oplyst valg mellem at betale i sælgers valuta (traditionel betaling) eller at betale i sin egen valuta (dynamisk valutaveksling).

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag indeholder to hovedelementer:

- Harmonisering af gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro med gebyrer på indenlandske betalinger i lokal valuta
- Styrket gennemsigtighed ved valutaomregning

Harmonisering af gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

Med Kommissionens forslag må gebyrer på en grænseoverskridende betaling i euro inden for EU ikke være højere end gebyrer på en tilsvarende indenlandsk betaling i den lokale valuta, *jf. tabel 3*. Det vil fx sige, at en dansk betalingstjenesteudbyder (fx en bank) ikke må opkræve et større gebyr for at gennemføre en grænseoverskridende betaling i euro end det gebyr, der kræves for gennemføre en tilsvarende indenlandsk betaling i danske kroner. Kommissionens forslag til gebyrharmonisering omfatter ikke gebyrer relateret til valutaveksling.

Formålet er, at forbrugere og virksomheder uden for euroområdet (samt Sverige) får adgang til billigere grænseoverskridende betalinger i euro. Dermed vil Kommissionen fjerne en barriere for grænseoverskridende økonomisk aktivitet, samt fremme lige konkurrencevilkår på tværs af det indre marked. Kommissionen anslår, at ca. 60 pct. af grænseoverskridende betalinger fra EU-lande uden for euro-

området er i euro. Disse vil blive dækket af forordningen og må således ikke blive pålagt et gebyr, som er højere end en indenlandsk betaling i lokal valuta.

Kompromiset indeholder en række tekniske justeringer men ændrer ikke grundlæggende ved Kommissionens forslag på dette punkt.

Tabel 3

Gebyrer ved grænseoverskridende betalinger i euro med kompromiset

Betaling til	Betaling fra	
	Eurolandene + Sverige	Øvrige EU-lande
Eurolandene + Sverige	Ingen ekstra gebyrer	Ingen ekstra gebyrer
Øvrige EU-lande	Ingen ekstra gebyrer	Ingen ekstra gebyrer

Anm.: Med gebyrer menes alle gebyrer ifm. de fleste grænseoverskridende betalinger, med undtagelse af gebyrer specifikt til valutaveksling. For betalinger i betalerens nationale valuta vil situationen lovgivningsmæssigt være uændret ift. i dag, afspejlet i tabel 1.

Kilde: Kommissionen

Styrket gennemsigtighed ved valutaveksling

Kommissionens forslag lægger op til at forbrugernes information om de fulde omkostninger ved valutaveksling af EU-valutaer inden for EU skal styrkes, så der sikres gennemsigtighed og prissammenlignelighed. Kommissionens forslag indeholder ikke præcise regler herfor. I lyset af den meget tekniske karakter af valutaveksling i et marked under hurtig udvikling foreslår Kommissionen, at denne styrkelse af informationen udmøntes gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen, som vil blive udarbejdet på baggrund af tekniske standarder udarbejdet af Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA). Mandatet til EBA er formuleret åbent og omfatter alle typer betalinger, der kræver valutakonvertering. Disse regler for styrket transparens skal med Kommissionens forslag implementeres senest tre år efter forordningens vedtagelse.

Derudover foreslår Kommissionen også under den treårige implementeringsperiode et midlertidigt loft for de samlede omkostninger forbundet med valutaveksling. Dette loft for overgangsperioden foreslås ligeledes nærmere fastsat gennem en delegeret retsakt fra Kommissionen på baggrund af tekniske standarder udarbejdet af EBA.

Formålet med den styrkede information til forbrugerne er, at de skal have den nødvendige information til at træffe et tilstrækkeligt oplyst valg i situationer, der kræver valutaveksling, særligt ift. om forbrugeren ønsker at betale i sælgerens valuta (traditionel betaling) eller at betale i sin egen valuta (dynamisk valutaveksling). Målet med det midlertidige loft er, at der ikke fastsættes for høje gebyrer, for brugere har bedre gennemsigtighed om prisen. Forslaget skal således sikre, at betalingstjenesteudbydere ikke øger deres gebyrer ifm. valutaveksling som følge af harmoniseringen af de øvrige gebyrer på grænseoverskridende betalinger med forslaget.

I kompromiset er de styrkede informationskrav nærmere fastlagt i forordningsteksten, og der skal derfor ikke foretages yderligere præciseringer i en delegeret retsakt. De styrkede informationskrav er målrettet udbydere af dynamisk valutaveksling. Disse vil fremover skulle opgive det pågældende beløb, der omveksles i forbrugerens nationale valuta, samt den meromkostning, forbrugeren vil have ved at anvende ydelsen, ift. hvis valutavekslingen fandt sted ved den senest tilgængelige valutakurs hos Den Europæiske Centralbank (ECB). Disse oplysninger skal fremvises i købsøjeblikket på en objektiv, klar og forståelig måde. Kompromiset indeholder ikke yderligere krav til bankerne om oplysning vedr. traditionel valutaveksling ift. gældende EU-ret.

Ved brug af dynamisk valutaveksling vil forbrugeren i praksis i dag ofte kun blive informeret om den anvendte valutakurs, der ofte vil være en del over markedskursen og således kan indebære relativt høje gebyrer. Med kompromiset bør forbrugeren således nu også blive oplyst om den meromkostning der vil være, ift. hvis valutavekslingen fandt sted ved den senest tilgængelige valutakurs hos ECB.

I kompromiset er det midlertidige prisloft fjernet, og der er i stedet fastsat en implementeringsperiode på ét år frem for den oprindelige implementeringsperiode på tre år. Kompromiset giver også EBA til opgave at analysere området nærmere med henblik på at tilvejebringe nærmere information til brug for et muligt opfølgende forslag fra Kommissionen på et senere tidspunkt.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget. Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om Kommissionens forslag.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen fremfører, at forslaget er nødvendigt for at sikre et stærkere indre marked for betalinger. Kommissionen fremhæver, at da kun ét EU-land uden for euroen har valgt at tilslutte sin valuta til forordningen, må det forventes, at man kun gennem fælles tiltag på europæisk plan kan opnå tilstrækkeligt hurtige fremskridt med at nå fuld udbredelse af forordningen. Kommissionen fremfører desuden, at et forslag på EU-plan vil øge omfanget af handelen inden for EU mellem landene, fremme konkurrencen og yderligere integrere økonomierne i EU.

Det er regeringens vurdering, at Kommissionens forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da det vurderes nødvendigt for at opnå formålet om at skabe harmonisering af gebyrer for grænseoverskridende euro-betalinger i EU og derved sikre samme konkurrencevilkår for virksomheder på tværs af EU-landene.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Dansk lovgivning regulerer ikke i dag gebyrer pålagt grænseoverskridende betalinger.

Hvad angår oplysningsforpligtelser for *udbydere af dynamisk valutaveksling*, stiller betalingsloven allerede krav om oplysning af de enkelte gebyrers størrelse, veks-

kursen og anvendte referencekurser senest i forbindelse med indgåelse af en aftale om at udføre en betaling. I praksis præsenteres forbrugeren dog ofte med mangelfuld information eller information leveret på utransparent vis. Betalingsloven indeholder ikke krav om, at den meromkostning, forbrugeren vil have ved at bruge ydelsen, skal oplyses med reference til den senest tilgængelige valutakurs fra ECB.

Hvad angår oplysningsforpligtelser for *betalerens betalingstjenestendbyder* (typisk betalerens bank), stiller betalingsloven allerede krav om oplysning af de enkelte gebyrers størrelse og anvendte referencekurser i forbindelse med indgåelse af en rammeaftale om brug af et betalingsinstrument. Betalingsloven indeholder dog ikke krav om, at alle valutavekslingsomkostninger skal specificeres forud for en konkret betaling, idet kunden først efterfølgende skal oplyses om de faktisk anvendte valutakurser.

Forordningen vil få direkte virkning i alle EU-lande og skal dermed ikke implementeres i dansk ret. Med den generelle indstilling vil det ikke være muligt fremover at fastsætte nationale særregler for grænseoverskridende betalinger i euro. Det vil være muligt at fastsætte nationale særregler for betalinger i danske kroner.

Det bemærkes, at Danmark stadig kan vælge at tilslutte den danske krone til forordningen, således at gebyrer på grænseoverskridende betalinger i *danske kroner* ikke må overstige gebyret på en tilsvarende indenlandsk betaling i danske kroner.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have direkte statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes i udgangspunktet at indebære en besparelse for forbrugere og ikke-finansielle virksomheder som følge af lavere gebyrer, men alt andet lige ligeledes et indtægtstab for finansielle virksomheder. Ligeledes må lavere gebyrer forventes at skabe bedre eksportvilkår for erhvervslivet generelt. Det forventes særligt at gælde for små- og mellemstore virksomheder, da større virksomheder typisk har større forhandlingskraft ift. danske banker eller direkte aftaler med udenlandske banker og dermed allerede betaler lavere gebyrer.

Den nedadgående effekt på gebyrerne kan potentielt aftage, såfremt forordningen medfører lavere konkurrence på betalingsmarkedet ved at svække incitamentet for nye aktører til at gå ind på markedet pga. gebyrbegrænsninger.

Den forbedrede forbrugerinformation kan omvendt bidrage til at sikre mere effektiv priskonkurrence i markedet for valutaveksling. I dag kan forbrugere have svært ved at gennemskue, hvordan man opnår den bedste pris på sådanne ydelser. Der foreligger ikke nærmere estimer af økonomiske konsekvenser af gennemsigtighedskravene vedr. valutaveksling.

De potentielle administrative byrder består i de krav, der stilles til betalingstjenesteudbydere, der skal give forbrugeren yderligere oplysninger ved valutaveksling, der kan medføre et behov for udvikling af betalingsinfrastrukturen. Efterlevelse heraf må forventes at være forbundet med omkostninger, som ikke på nuværende tidspunkt kan vurderes. Det vurderes dog, at kompromiset samlet set forventeligt vil medføre færre administrative byrder, da kompromiset vedr. gennemsigtighed om valutaveksling (modsat Kommissionens forslag) ikke pålægger yderligere krav ift. hvad der gælder i dag til udbydere af traditionelle betalingsformer (fx banker). Det er kun krav til udbydere af dynamisk valutaveksling, der skærpes.

8. Høring

Kommissionens forslag er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor med høringsfrist 18. april 2018. Der henvises til Grund- og Nærhedsnotatet, oversendt til Folketingets Europaudvalg 22. maj 2018 for et referat af hørings-svarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene blev 27. juni 2018 på teknisk niveau enige om en generel indstilling uden indsigelser fra nogen lande. Enkelte lande, inklusiv Danmark, tog dog parlamentarisk forbehold. En række lande, inklusiv Danmark, havde gerne set, at der var foretaget yderligere analyser af de potentielle effekter af forslaget, herunder hvad angår efterlevelsedomkostninger for virksomhederne samt forbrugernes muligheder for at afkode og bruge de krævede oplysninger.

10. Regeringens generelle holdning

Begrænsning på gebyrer ved grænseoverskridende betalinger

Regeringen støtter generelt formålet med forslaget om at sikre lave og fornuftige priser for grænseoverskridende betalinger. Regeringen er derfor også positiv over for tiltag, som kan bidrage til udviklingen af et velfungerende og effektivt indre marked for betalinger.

Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at lovgivningstiltag tilfører reel merværdi og er proportionale, herunder at fordelene for forbrugere og virksomheder overstiger omkostningerne forbundet herved. Regeringen hæfter sig i den forbindelse ved, at den foreslåede model for harmonisering af gebyrer på grænseoverskridende betalinger i euro med indenlandske betalinger i national valuta vil inkludere hovedparten af de grænseoverskridende betalinger, der i dag ikke er omfattet af forordningen. Samtidig begrænses omkostningerne for banker og andre betalingstjenesteudbydere ved alene at inkludere grænseoverskridende betalinger i euro, hvor der allerede i dag eksisterer en relativt velfungerende og veludbygget betalingsinfrastruktur. Regeringen finder på den baggrund, at balancen i forslaget er fornuftig, og at kompromiset kan støttes.

Forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaomregning

Hvad angår forslagets forpligtelser til gennemsigtighed ved valutaveksling støtter regeringen, at der er gennemsigtighed for forbrugerne om omkostninger i forbin-

delse med dynamisk valutaveksling. Det er dog væsentligt, at forbrugerne modtager målrettet information, som tilskynder til at foretage oplyste valg, så de ikke bebyrdes med unødigt information. I forlængelse heraf finder regeringen det vigtigt, at merværdien ved de skærpede gennemsigthedskrav står mål med de administrative byrder for de omfattede virksomheder.

Regeringen finder det i den forbindelse positivt, at de nærmere gennemsigthedsregler nu er fastsat i selve forordningsteksten og ikke skal fastsættes af EBA, hvis mandat i Kommissionens forslag er formuleret åbent. Det vurderes, at kompromiset på dette punkt forventeligt medfører færre byrder for erhvervslivet. Regeringen finder dette positivt, om end man gerne havde set, at der var foretaget yderligere analyser af de mulige effekter af forslaget, herunder både hvad angår efterlevelseshomkostninger for virksomhederne samt forbrugernes muligheder for at afkode og bruge de påkrævede oplysninger. På dette punkt er det positivt, at kompromiset giver EBA til opgave at analysere området nærmere med henblik på at tilvejebringe nærmere information til brug for et muligt opfølgende forslag fra Kommissionen.

Regeringen finder, at indførslen af et midlertidigt loft over omkostninger forbundet med valutaomregning i overgangsperioden ikke er hensigtsmæssig, idet det kan bevirke, at prisen for en valutaveksling ikke kan afspejle omkostningen herved. Det kan reducere tilskyndelsen til at udbyde valutavekslingstjenester og have uhensigtsmæssige konsekvenser for konkurrencen på markedet. Samtidig kan et loft medføre, at dette niveau bliver anset som ”rimeligt”, og eksisterende udbydere af disse tjenester kan være mindre tilbøjelige til at sænke deres priser. Regeringen finder det derfor positivt, at det midlertidige loft udelades i kompromiset.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og Nærhedsnotatet om sagen blev oversendt til Folketinget 22. maj 2018.

**Dagsordenspunkt 8: Revision af forordning om Det Europæiske Udvalg
for Systemiske Risici (ESRB)**

KOM(2017) 538

1. Resume

Kommissionen foreslog 20. september 2017 en ændring af rammerne for Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB), der blev etableret i 2010. Forslaget reviderer forordningen om ESRB og har til formål at effektivisere udvalget og tilpasse det til de seneste års institutionelle udviklinger i EU.

Kommissionen foreslår bl.a. at gøre formanden for Den Europæiske Centralbank, ECB, der er fungerende formand for ESRB, til permanent formand for ESRB, styrke ESRB's sekretariat samt gøre den fælles tilsynsmyndighed (SSM) og den fælles afviklingsmyndighed (SRM) i bankunionen (det styrkede banksamarbejde) til permanente, stemmeberettigede medlemmer af ESRB's øverste besluttede organ – Det Almindelige Råd. Derudover foreslås det at styrke inddragelsen af interessenter i ESRB's arbejde.

Formandskabets kompromisforslag viderefører i det væsentlige Kommissionens forslag, idet der dog lægges op til at styrke ESRB's uafhængighed yderligere, ligesom SSM og SRB af hensyn til at sikre en balance mellem lande inden for og uden bankunionen alene deltager i Det Almindelige Råd uden stemmeret.

Regeringen støtter generelt forslaget om at tilpasse og effektivisere ESRB samt styrke udvalgets effektivitet. Regeringen støtter overordnet set kompromisforslaget, herunder at der med kompromisforslaget fastholdes ligebehandling i ESRB mellem de EU-lande, der deltager i bankunionen og de EU-lande, der ikke deltager i samarbejdet.

Revisionen af ESRB-forordningen er ikke på dagsordenen for ECOFIN 2. oktober 2018, men det er muligt, at Rådet opnår enighed om sagen i nærmeste fremtid. Derefter skal forslaget forhandles med Europa-Parlamentet.

Det bemærkes, at revisionen af ESRB-forordningen er en del af en pakke af ændringsforslag, der vedrører Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS). I denne pakke indgår også forslag om revision af de tre europæiske tilsynsmyndigheder for henholdsvis banker (EBA), forsikring og pension (EIOPA) og værdipapirer og markeder (ESMA). Forhandlingerne herom er ikke så fremskredne som forhandlingerne om ESRB-forordningen og drøftes ikke på ECOFIN 2. oktober 2018.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte 20. september 2017 en pakke af ændringsforslag til Det Europæiske Finanstilsynssystem (ESFS). ESFS består af Det Europæiske Udvalg for Systemiske Risici (ESRB) og de tre europæiske tilsynsmyndigheder (ESA'erne) for banker (EBA), forsikring og pension (EIOPA) og værdipapirer og markeder (ESMA) samt de nationale tilsynsmyndigheder.

ESRB blev oprettet i 2010 i lyset af erfaringerne fra den finansielle krise og er ansvarlig for det *makroprudentielle* tilsyn i EU. Dvs. overvågningen af det finansielle system i EU generelt. ESRB har til opgave at bidrage til at forebygge eller reducere systemiske risici for den finansielle stabilitet i EU (makroprudentielle risici), f.eks. risici vedr. boligmarkederne i EU-landene, og bidrage til et velfungerende indre marked.

ESA'erne har omvendt et ansvar ift. det *mikroprudentielle* tilsyn i EU, hvor ESA'erne bl.a. bidrager til en ensartet anvendelse af den finansielle regulering og tilsyn i EU-landene og til at understøtte udformning af den finansielle regulering og tilsyn i EU. ESA'erne har deltagelse af alle EU-landes nationale tilsynsmyndigheder, dvs. i Danmark Finanstilsynet.

Det øverste organ i ESRB er Det Almindelige Råd, der drøfter aktuelle emner og udsteder advarsler og henstillinger, når det er nødvendigt. Henstillinger kan rettes til hele EU, de enkelte EU-lande, Kommissionen, ESA'erne eller de nationale tilsynsmyndigheder.

ESRB's Almindelige Råd består af en række medlemmer med stemmeret:

- Formand og næstformand for ECB
- Nationale centralbanker
- Repræsentanter fra Kommissionen og de tre ESA'er
- Formændene for ESRB's tekniske og videnskabelige komité, jf. nedenfor

Derudover er en række medlemmer repræsenteret uden stemmeret:

- Nationale tilsynsmyndigheder
- Formanden for Det Økonomiske og Finansielle Udvalg (EFC), der er en komité under Rådet med deltagelse af alle EU-lande
- Repræsentanter fra EØS-landene Norge, Island og Lichtenstein

Danmark er repræsenteret i ESRB's Almindelige Råd ved Nationalbanken (med stemmeret) og Finanstilsynet (uden stemmeret).

Derudover består ESRB af:

- En Styringskomité, der forbereder møderne i Det Almindelige Råd¹³,
- Det Rådgivende Tekniske Udvalg, der leverer teknisk rådgivning og assistance til ESRB¹⁴,
- Det Rådgivende Videnskabelige Udvalg, der udarbejder analyser og rapporter om makroprudentielle forhold¹⁵,
- ESRB-sekretariatet, der varetager den daglige drift af ESRB, herunder koordinering af arbejdet i en række arbejdsgrupper.

Retsgrundlaget for forslaget til forordning om ændring af ESRB er artikel 114 i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), hvilket er samme rets-

¹³ Se sammensætning på: <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/steercomm/html/index.en.html>

¹⁴ Se sammensætning på: <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/atc/html/index.en.html>

¹⁵ Se sammensætning på: <https://www.esrb.europa.eu/about/orga/asc/html/index.en.html>

grundlag som den eksisterende forordning. Europa-Parlamentet og Rådet er medlovgivere. Rådet træffer beslutning ved kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Formålet med revisionen af ESRB-forordningen er at tilpasse ESRB til flere institutionelle ændringer, der har ændret rammerne for ESRB siden etableringen i 2010. Det drejer sig særligt om etableringen af bankunionen (det styrkede bank-samarbejde) og arbejdet med at opbygge en kapitalmarkedsunion i EU. Derudover er formålet at styrke effektiviteten i ESRB.

I det følgende gennemgås de centrale dele af Kommissionens forslag samt formandsskabets seneste kompromisforslag på de områder, hvor dette adskiller sig.

Styrkelse af ESRB's organisation

Siden etableringen i 2010 har ECB's formand i praksis fungeret som formand for ESRB. Det, vurderer Kommissionen, har været med til at styrke ESRB's autoritet og troværdighed. Derfor foreslår Kommissionen, at formanden for ECB permanent gøres til formand for ESRB.

Det foreslås ligeledes at styrke lederen af ESRB-sekretariatet, så vedkommende i højere grad kan varetage officielle opgaver og dermed skabe større synlighed om ESRB, herunder at give formanden mulighed for at uddelegere opgaven med at repræsentere ESRB til sekretariatslederen. Samtidig foreslås det at indføre en høringsprocedure i forbindelse med ansættelse af sekretariatslederen, hvor Det Almindelige Råd vurderer kandidater, som ECB har foreslået til stillingen og orientere Rådet og Europa-Parlamentet om proceduren. Sekretariatslederen udpeges i dag af ECB efter konsultation af ESRB's Almindelige Råd.

Formandskabets kompromisforslag fastholder generelt Kommissionens forslag. Kompromisforslaget indebærer, at det vil være muligt for eksterne kandidater at søge stillingen som sekretariatsleder, ligesom sekretariatslederen vil få mulighed for at repræsentere ESRB eksternt ifm. f.eks. præsentation af arbejdsprogram.

Tilpasninger i forlængelse af etableringen af bankunionen

Kommissionen foreslår at opdatere sammensætningen af ESRB's Almindelige Råd, så det tager højde for etableringen af bankunionen. Det betyder konkret, at man foreslår at indlemme den fælles tilsynsmekanisme (SSM) og den fælles Afviklingsinstans (SRB) som stemmeberettigede medlemmer af Det Almindelige Råd. Aktuelt er alene de nationale tilsynsmyndigheder repræsenteret uden stemmeret. De nationale afviklingsmyndigheder er ikke repræsenteret.

Kommissionens forslag giver derudover mulighed for, at ESRB kan adressere advarsler og henstillinger direkte til SSM, hvor det i dag kun er muligt at adressere disse til nationale tilsynsmyndigheder. Kommissionen vurderer, at denne ændring er nødvendig, da SSM som følge af etableringen af bankunionen har overtaget det direkte tilsyn med de største kreditinstitutter i EU (aktuelt deltager kun eurolande i bankunionen, mens ikke-eurolande kan vælge at deltage).

Kompromisforslaget fastholder Kommissionens forslag, herunder at SSM og SRB tildeles en plads i Det Almindelige Råd, men i modsætning til Kommissionens forslag bliver dette uden stemmeret. Formålet med denne ændring er at fastholde ligebehandling mellem landene inden for og uden for bankunionen. Kommissionens forslag ville indebære, at landene uden for bankunionen (foruden deres respektive centralbanker) alene ville være repræsenteret af deres tilsynsmyndigheder *uden* stemmeret, mens landene inden for samarbejdet herudover ville være repræsenteret af SSM *med* stemmeret.

Repræsentation i ESRB

Der lægges i Kommissionens forslag op til, at de nationale repræsentanter i Det Almindelige Råd uden stemmeret enten kan komme fra de nationale tilsynsmyndigheder (i Danmark Finanstilsynet), som det er tilfældet i dag, eller fra den makroprudentielle myndighed (i Danmark som hovedregel erhvervsministeren), dvs. den myndighed som træffer beslutning om brug af makroprudentielle instrumenter, f.eks. den kontracykliske kapitalbuffer. Ændringerne foreslås også at gælde for de to underudvalg, Det Rådgivende Tekniske Udvalg og Styringskomitéen.

Kompromisforslaget fastholder dette og lægger yderligere op til, at EU-landene skal have fleksibilitet til at vælge, om den nationale centralbank eller den makroprudentielle myndighed skal have stemmeret i Det Almindelige Råd. Det indskræpes dog, at den nationale valgfrihed mht. stemmeret kræver, at den makroprudentielle myndighed ikke er tilknyttet landets regering (som det f.eks. er tilfældet i Danmark).

Styrkelse af ESRB's uafhængighed fra ECB

Kompromisforslaget styrker ESRB's uafhængighed fra ECB gennem en række ændringer. Denne uafhængighed skal ses i lyset af, at bankunionens tilsynsmekanisme (SSM) er etableret i regi af ECB. Hvis ESRB på troværdig vis skal kunne adressere advarsler og henstillinger direkte til SSM, har EU-landene fundet behov for en større grad af uafhængighed af ESRB fra ECB. Konkret består ændringerne bl.a. i, at næstformanden for ESRB skal vælges blandt de nationale stemmeberettigede medlemmer af Det Almindelige Råd frem for som i dag, hvor næstformanden skal være medlem af ECB's Generelle Råd (bestående af ECB's formand og næstformand samt formændene for de nationale centralbanker i de 28 EU-lande). Ydermere lægges der op til, at ECB's næstformand ikke, som det er tilfældet i dag, skal være medlem af ESRB's Styringskomité. I stedet skal medlemmerne af Styringskomitéen bestå af formanden for ESRB, sekretariatschefen og fire repræsentanter fra EU-landene, som er stemmeberettigede i Det Generelle Råd.

Involvering af interessenter mv.

Endelig foreslås det at styrke involveringen af interessenter som f.eks. markedsdeltagere, forbrugerorganisationer og eksperter i ESRB's arbejde. Det indebærer konkret, at interessenterne inddrages på et tidligt stadie, når ESRB udarbejder betænkninger, anbefalinger og beslutninger. Det præciseres samtidig, at betænkninger, anbefalinger og beslutninger også oversendes til Europa-Parlamentet, når

det oversendes til Rådet og Kommissionen.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag og lægger ydermere op til, at ESRB kan vælge at offentliggøre drøftelser i Det Almindelige Råd inden for en periode på fire uger for at sikre øget gennemsigtighed. Denne mulighed gælder ikke i dag, hvor der er begrænset åbenhed.

4. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet er medlovgiver på forslaget og har endnu ikke vedtaget sin holdning til forslaget.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget søger ifølge Kommissionen at bidrage til at afhjælpe de svagheder i det finansielle tilsyn, som blev blotlagt med finanskrisen. Det sker ved at øge effektiviteten af ESRB og styrke den makroprudentielle koordination i EU uden at ændre ved, at det daglige (mikroprudentielle) tilsyn med de finansielle institutter forbliver hos SSM og de nationale tilsynsmyndigheder.

Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Ikke relevant. Kommissionens forslag ændrer ESRB-forordningen. Idet der er tale om en forordning vil ændringerne være direkte gældende i EU-landene.

7. Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser. I det omfang forslaget bidrager til et mere effektivt makroprudentielt tilsyn på europæisk plan, ventes forslaget at have positive samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor sammen med de øvrige forslag til revision af Det Europæiske Finansielle System, med frist for bemærkninger 11. oktober 2017. Der er ikke indkommet bemærkninger relateret til revisionen af ESRB.

9. Andre landes holdninger

Forslaget er blevet drøftet i rådsarbejdsgruppen for finansielle tjenesteydelser, hvor der generelt har været bred tilfredshed med forslaget.

På seneste møde i rådsarbejdsgruppen støttede stort set samtlige lande kompromisforslaget, men fandt, at det ville gavne med yderligere tiltag, der kunne sikre ESRB's uafhængighed af ECB.

Det bemærkes, at mens der er bred opbakning til revisionen af ESRB, er der stor modstand mod andre dele af Kommissionens ESFS-pakke, hvor Kommissionens

forslag til revision af de tre europæiske tilsynsmyndigheder (EBA, ESMA og EIOPA) ikke har bred opbakning i Rådet.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt forslaget til ændringerne i ESRB. Regeringen finder, at forslaget overordnet opfylder formålet om at tilpasse udvalget til de ændrede institutionelle forhold samt styrke dets effektivitet. Tilpasningerne vurderes at være målrettede, velbegrundede og ventes at føre til et mere effektivt udvalg.

Regeringen støtter inddragelsen af interessenterne på et tidligt stadie, når ESRB udarbejder betænkninger, anbefalinger og beslutninger.

Regeringen støtter, at der med kompromisforslaget lægges op til at fastholde ligebehandling i ESRB mellem de EU-lande, der deltager i bankunionen og de EU-lande, der ikke deltager i samarbejdet, herunder i forhold til repræsentation i ESRB's Almindelige Råd.

Regeringen støtter, at ESRB gøres mere uafhængig af ECB.

Regeringen finder, at disse prioriteter er imødekommet med kompromisforslaget.

Regeringen støtter på den baggrund en løsning på linje med kompromisforslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget er forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering sammen med de øvrige forslag til revision af Det Europæiske Finansielle System forud for ECOFIN 7. november 2017.