



Bruxelles, den 18.1.2018
COM(2018) 20 final

2018/0005 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår satser for merværdiafgiften

{SWD(2018) 7 final} - {SWD(2018) 8 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Dette initiativ indgår i pakken om fair beskatning med henblik på oprettelsen af et fælles momsområde i EU som annonceret i kommissionsformand Jean-Claude Junckers hensigtserklæring, der ledsagede talen om Unionens tilstand 2017¹. Pakken indeholder to forslag om ændring af momsdirektivet², det ene for så vidt angår det endelige momssystem for grænseoverskridende handel³ og det andet, der vedtages sammen med nærværende forslag, for så vidt angår små virksomheder, samt et forslag til Rådets forordning om bekæmpelse af svig vedrørende merafgift⁴.

Momsen er Europas ældste forbrugsafgift. I 1967 blev det besluttet, at der skulle indføres et endeligt momssystem i Det Europæiske Fællesskab, der skulle fungere på samme måde som inden for et enkelt land⁵, men der blev ikke opnået enighed om andre specifikke regler vedrørende momssatser end om anvendelse af en normalsats for moms. Medlemsstaterne fik lov til at anvende et ubegrænset antal nedsatte eller forhøjede momssatser, og der blev ikke fastsat nogen nedre eller øvre grænser for satsen⁶.

Ophævelsen af de fiskale grænser mellem medlemsstaterne ved udgangen af 1992 gjorde det nødvendigt at genoverveje beskatningen af varehandelen i Det Europæiske Fællesskab. Målet var, at varer skulle beskattes i oprindelseslandet som et perfekt eksempel på ideen om et ægte indre marked. Da de politiske og tekniske betingelser for sådan et system endnu ikke var til stede, blev der vedtaget en overgangsordning for moms⁷.

Overgangsordningen nødvendiggjorde regler om momssatser for at undgå forvridninger i samhandelen som følge af ophævelsen af de fiskale grænser. I oktober 1992 nåede Rådet til enighed om regler, der begrænsede medlemsstaternes ret til selv at fastsætte momssatser⁸.

-
- ¹ Tale om Unionens tilstand 2017. Hensigtserklæring til formand Antonio Tajani og til premierminister Jüri Ratas, af 13. september 2017, tilgængelig på https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_da.pdf. Se også bilag I til Kommissionens arbejdsprogram for 2017 (COM(2016) 710 final), Strasbourg, 25.10.2016, s. 3, tilgængelig på https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_da.pdf.
- ² Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 347 af 11.12.2006, s. 1).
- ³ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne (COM(2017) 569 final).
- ⁴ Ændret forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (COM(2017) 706 final).
- ⁵ Rådets første direktiv 67/227/EØF af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter.
- ⁶ Rådets andet direktiv 67/228/EØF af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystemets struktur og de nærmere regler for dets anvendelse.
- ⁷ Rådets direktiv 91/680/EØF af 16. december 1991 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388/EØF (EFT L 376 af 31.12.1991, s. 1).
- ⁸ Rådets direktiv 92/77/EØF af 19. oktober 1992 om tilføjelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring af direktiv 77/388/EØF (indbyrdes tilnærmelse af momssatserne).

Medlemsstaterne blev pålagt at anvende en normalsats for moms på 15 % eller derover, samtidig med at de kunne anvende en eller to nedsatte satser på mindst 5 % for nogle bestemte varer og tjenesteydelser (bilag III til momsdirektivet). Medlemsstaterne kunne ved hjælp af undtagelser fortsætte med at anvende lavere satser, herunder nulsatser, samt en nedsat sats for varer og tjenesteydelser, som ikke var opført på listen, hvis disse allerede var i kraft den 1. januar 1991.

Formålet med undtagelserne var i en overgangsperiode at give mulighed for gradvist at tilpasse nationale regler på bestemte områder til de fælles regler⁹ ud fra den betragtning, at det krævede harmoniserede regler at indføre et endeligt momssystem baseret på beskatning i oprindelseslandet. Disse undtagelser skulle derfor nødvendigvis udløbe på det tidspunkt, hvor overgangsordningerne for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne blev erstattet af et sådant endeligt momssystem.

I juli 2003 foreslog Kommissionen at forenkle reglerne for nedsatte momssatser¹⁰ ved at afskaffe alle nedsatte satser for varer og tjenesteydelser, der ikke var opført i bilag III, men Rådet kunne ikke nå til enighed om denne delvise afskaffelse af undtagelserne¹¹, og de finder derfor alle stadig anvendelse den dag i dag.

Afskaffelsen eller udløbet af undtagelserne var begrundet, så længe tanken med det endelige momssystem var, at det skulle baseres på princippet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten, hvilket kræver en indbyrdes tilnærmelse af momssatser.

Eftersom der endnu ikke var gjort relevante fremskridt med tilnærmelsen af momssatserne, besluttede Kommissionen i 2012 med Rådets og Europa-Parlamentets godkendelse at opgive målet om et endeligt momssystem baseret på oprindelseslandet til fordel for beskatning efter destinationsprincippet¹².

I mellemtiden var beskatningsstedet for tjenesteydelser siden 2010 gradvist blevet ændret til bestemmelseslandet. Den beslutning blev truffet i 2008, hvor Rådet vedtog et forslag med det formål at forhindre konkurrenceforvridninger mellem medlemsstater med forskellige momssatser¹³. I dag beskattes næsten alle leveringer af tjenesteydelser således efter destinationsprincippet. Princippet om destinationsbaseret beskatning af tjenesteydelser blev endelig implementeret i 2015. Siden da er al levering af teleydelser, radio- og tv-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser fra virksomhed til forbruger (B2C-levering) momspligtig, dér hvor kunden har sin bopæl, og ikke længere dér hvor leverandøren befinder sig.

⁹ Domstolens dom af 12.6.2008 i sag C-462/05, Kommissionen mod Portugal, EU:C:2008:337.

¹⁰ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF vedrørende de nedsatte momssatser (COM(2017) 39 final).

¹¹ Rådets direktiv 2006/18/EF af 14. februar 2006 om ændring af direktiv 77/388/EØF for så vidt angår nedsatte momssatser (EUT L 51 af 22.2.2006, s. 12).

¹² Jf. Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om momssystemets fremtid: På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem (KOM(2011) 851 final), afsnit 4.1. Konklusionerne om et destinationsbaseret system blev godkendt af Rådets i dets konklusioner af 15. maj 2012.

¹³ Rådets direktiv 2008/8/EF af 12. februar 2008 om ændring af direktiv 2006/112/EF med hensyn til leveringsstedet for tjenesteydelser (EUT L 44 af 20.2.2008, s. 11).

Alt dette fik Kommissionen til i sin 2016-handlingsplan for moms¹⁴ at foreslå at erstatte de aktuelle overgangsordninger for beskatning af samhandelen mellem medlemsstater med endelige ordninger baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten med henblik på at oprette et robust fælles europæisk momsområde. Samtidig meddelte Kommissionen, at beskatning på bestemmelsesstedet vil give medlemsstaterne større spillerum til at fastsætte momssatser, og at alle de eksisterende nedsatte satser, inklusive de undtagelser, som lovligt anvendes i medlemsstaterne, bør bibeholdes og bør kunne anvendes af alle medlemsstater, hvilket vil sikre ligebehandling. Kommissionens arbejdsprogram 2017 indeholdt bl.a. et lovgivningsforslag vedrørende momssatser¹⁵.

Rådet noterede sig i sine konklusioner¹⁶ de indsatsområder, der var foreslået i Kommissionens momshandlingsplan med hensyn til momssatssystemet og dens hensigt om at fremsætte et lovgivningsforslag i 2017, som foreslår en reform, der giver medlemsstaterne større frihed til at fastlægge satser. Rådet glædede sig over Kommissionens hensigt om at fremlægge et forslag om øget fleksibilitet for medlemsstaterne, så de kan drage fordel af de eksisterende reducerede satser eller nulsatser i andre medlemsstater. Det understregede imidlertid, at der fortsat kræves et tilstrækkeligt harmoniseringsniveau i EU, samt at den valgte løsning skal afvejes omhyggeligt for at undgå konkurrenceforvridning, øgede erhvervsomkostninger og en negativ indvirkning på, hvordan det indre marked fungerer.

Den 4. oktober 2017 vedtog Kommissionen det første forslag om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstater¹⁷, og den skitserede de forskellige skridt og delelementer i indførelsen af dette system i sin meddelelse om opfølgning på momshandlingsplanen¹⁸. Kommissionen bekræftede i sin meddelelse, at den ville foreslå en reform af momssatserne, der vil være i overensstemmelse med de endelige ordninger baseret på destinationsprincippet, som gradvist vil erstatte de nuværende overgangsordninger. Hvis varer og tjenesteydelser beskattes i bestemmelsesmedlemsstaten, har leverandørerne ikke længere nogen større fordel af at være etableret i en medlemsstat med lavere satser, og forskellene mellem medlemsstaternes momssatser vil derfor ikke længere påvirke det indre markeds virkemåde, forudsat at de nye regler indeholder sikkerhedsforanstaltninger mod potentielle risici såsom indtægtstab, konkurrenceforvridninger, overdreven kompleksitet og retsusikkerhed.

I overensstemmelse med momshandlingsplanen og i lyset af Rådets opfordring foreslås der ændringer af momsdirektivet. Disse bør være sammenfaldende med det endelige momssystemets ikrafttrædelse for at undgå, at udløbet af undtagelserne forhindrer medlemsstaterne i at bibeholde omkring 250 gældende nedsatte satser og fritagelser med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms.

¹⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en handlingsplan for moms — Mod et fælles europæisk momsområde — De svære valg (COM(2016) 148 final).

¹⁵ Kommissionens arbejdsprogram 2017: Realisering af et Europa, der beskytter, styrker og forsvarer (COM(2016) 710 final),
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52016DC0710>

¹⁶ Jf. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

¹⁷ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne (COM(2017) 569 final).

¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg — Om opfølgning på handlingsplanen for moms — Mod et fælles europæisk momsområde — Tid til handling (COM(2017) 566 final).

I et endeligt momssystem vil alle medlemsstater være begrænset af de samme regler og nyde godt af den samme frihed ved fastsættelsen af momssatser. De harmoniserede og mindre restriktive regler vil give alle medlemsstater mulighed for — foruden de to nedsatte satser på mindst 5 % og fritagelsen med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms, der tillades i dag — at anvende en yderligere nedsat sats på mellem 5 og 0 %. I stedet for at udvide den allerede meget omfattende liste over varer og tjenesteydelser, som de nedsatte satser kan anvendes for, erstattes bilag III med en "negativliste" over varer og tjenesteydelser, som sådanne satser ikke kan anvendes for.

Skønt de nye regler er mindre restriktive, giver de bedre mulighed for at anvende princippet om afgiftsneutralitet, som i den aktuelle momsovergangsordning tilsidesættes af bestemmelserne i bilag III og de midlertidige undtagelser, som dækker begrænset. Under de nye harmoniserede regler vil medlemsstaterne desuden skulle sikre, at de nedsatte satser er til fordel for den endelige forbruger, og at fastsættelsen af disse satser forfølger et mål af almen interesse. Medlemsstaterne bør også sørge for, at den vægtede gennemsnitssats for de transaktioner, som ikke er fradragsberettigede, altid overstiger 12 %.

Før de nye harmoniserede regler træder i kraft, vil Kommissionen foretage en gennemgang af bilag III, jf. momsdirektivets artikel 100, med henblik på at tage hensyn til særlige krav fra medlemsstaternes side. Gennemgangen vil blive foretaget af momsudvalget og vil blive efterfulgt af et lovgivningsforslag fra Kommissionen om tilpasning af bilag III.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Eftersom reglerne om satser søges tilpasset til et destinationsbaseret system, er forslaget i overensstemmelse med forslaget om et endeligt momssystem for samhandelen mellem medlemsstater.

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

Forslaget er i overensstemmelse med målsætningerne under programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit).

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

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

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

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

Det aktuelle momssystem forhindrer medlemsstaterne i at indføre andre nedsatte momssatser for levering af varer og tjenesteydelser, end dem der er omfattet af bilag III til

momsdirektivet, selv i de tilfælde hvor anvendelsen af nedsatte momssatser ikke kan skade konkurrencen eller det indre markeds rette virkemåde.

Samtidig vil de gældende undtagelser til de generelle regler (dvs. muligheden for at anvende nedsatte satser for levering af varer og tjenesteydelser, der ikke er omfattet af bilag III, eller anvendelsen af nedsatte satser på under 5 %) udløbe med indførelsen af det endelige momssystem, hvilket vil indebære endnu større begrænsninger for medlemsstaterne.

Et lovgivningsforslag på EU-niveau om ændring af direktivet er derfor påkrævet for at forhindre, at undtagelserne ophører, og for at sikre ligebehandling mellem medlemsstaterne.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget om en reform af momssatserne er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. det går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at opfylde målene i traktaterne. Medlemsstaterne bør have ansvaret for at fastsætte og begrænse momssatser, under forudsætning af at de garanterer det indre markeds rette virkemåde. Initiativet forhindrer, at medlemsstaterne er nødsaget til at afskaffe de aktuelle momssatser, som gælder på midlertidig basis, og det giver dem samtidig mulighed for til fulde at anvende regler, der overholder princippet om afgiftsneutralitet.

- **Valg af retsakt**

Det kræver et direktiv at ændre det nuværende momsdirektiv.

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

- **Efterfølgende evaluering**

En ekstern konsulent foretog i 2011 en retrospektiv evaluering af dele af EU's momssystem¹⁹, og resultaterne heraf har dannet udgangspunktet for gennemgangen af det nuværende momssystem. Evalueringen blev suppleret med undersøgelser af de økonomiske virkninger af den aktuelle momssatsstruktur i 2013²⁰ og af reformen af reglerne om momssatser i EU i 2017²¹.

- **Høringer af interesserede parter**

Der blev afholdt en 12 uger lang offentlig høring mellem den 21. december 2016 og den 21. marts 2017, som resulterede i 327 svar²². 42 % af respondenterne gik ind for at lade undtagelserne gælde for alle medlemsstater, hvorimod 25 % var fortalere for helt at afskaffe dem. En fjerdedel af respondenterne havde ingen holdning til spørgsmålet, mens 8 % af respondenterne mente, at undtagelserne ikke burde udvides til at gælde alle medlemsstater, men derimod gøres permanente for de medlemsstater, som allerede anvender dem.

¹⁹ Endelig rapport, London 2011, tilgængelig på:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁰ Endelig rapport, Wien 2013, tilgængelig på:
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/vat_rates_structure_final_report.pdf

²¹ Reform af reglerne om momssatser i EU, endelig rapport (endnu ikke offentliggjort).

²² Inputtet fra deltagerne og den fulde rapport om resultaterne findes på [CIRCABC](#).

Medlemsstaterne blev hørt via Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid, en uformel ekspertgruppe under Kommissionen bestående af repræsentanter fra de nationale skatteforvaltninger, som udgør et forum, hvor Kommissionen kan høre momsagkyndige fra medlemsstaterne om prælovgivningsmæssige initiativer.

- **Konsekvensanalyse**

Den konsekvensanalyse, der ledsager forslaget, er blevet behandlet i Udvalget for Forskriftskontrol. Udvalget afgav i første omgang en negativ udtalelse, men efter en revideret konsekvensanalyse afgav det en positiv udtalelse med visse forbehold²³. I den endelige konsekvensanalyse tages der hensyn til alle udvalgets anbefalinger, og bilag 1 til arbejdsdokumentet om konsekvensanalysen indeholder en detaljeret oversigt over, hvordan dette er blevet gjort.

Der blev set på to mulige løsninger på spørgsmålet om udløbet af undtagelserne med henblik på at indføre det endelige momssystem. Den første mulighed går ud på at lade de gældende undtagelser gælde for alle medlemsstater ved at indarbejde de enkelte nationale bestemmelser i momsdirektivet. Dette er imidlertid vanskeligt set ud fra et juridisk-teknisk synspunkt og risikerer at medfører yderligere uoverensstemmelser med princippet om afgiftsneutralitet. Den anden, foretrukne, mulighed løser problemet med undtagelserne ved at fjerne de restriktioner, der har skabt behovet for disse undtagelser, nemlig listen over varer og tjenesteydelser, som de nedsatte momssatser kan anvendes for (bilag III), samt minimumsgrænsen på 5 % for yderligere nedsatte satser. Det nuværende princip, hvorefter der kun kan indføres nedsatte satser, hvis der gives udtrykkelig tilladelse hertil, erstattes med princippet om, at der kan tillades et begrænset antal nedsatte satser for enhver levering af varer og tjenester, medmindre dette er udtrykkeligt udelukket.

For at begrænse risikoen for overdreven kompleksitet vil medlemsstaterne så vidt muligt skulle begrænse de nedsatte satser til leveringer mellem virksomheder og forbrugere, og de vil skulle indberette oplysninger om de anvendte nedsatte momssatser på grundlag af den aktivitetstilknyttede produktklassifikation (CPA), som Kommissionen vil offentliggøre via den eksisterende "Taxes in Europe"-database (TEDB-portalen).

Risikoen for retstvister mellem medlemsstaterne kan ikke reduceres i forhold til status quo, idet medlemsstaterne uanset eventuelle ændringer af momsdirektivet fortsat vil skulle overholde princippet om afgiftsneutralitet og bestemmelserne i TEUF, navnlig artikel 107 (statsstøtte), artikel 110 (protektionistisk beskatning) og artikel 113 (konkurrenceforvridning), når de anvender nedsatte satser.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negative virkninger for Unionens budget. De egne indtægter hidrørende fra moms beregnes som en procentdel af et harmoniseret grundlag, der på sin side bestemmes ved at dele momsindtægterne med en vægtet gennemsnitsmomssats, hvilket udligner alle momsforskelle.

²³ SEC(2017).

5. ANDRE FORHOLD

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

Indtil det endelige momssystem er trådt i kraft, vil Kommissionen fortsat holde øje med, at medlemsstaternes nedsatte satser overholder minimumssatserne, og at de er i overensstemmelse med bilag III og ikke går videre end de tilladte undtagelser.

Efter det endelige momssystems ikrafttrædelse vil Kommissionen føre tilsyn med, at normalsatsen anvendes for de produkter, der er opført på "negativlisten", og at de nedsatte satser anvendes til fordel for den endelige forbruger, samt overvåge budgetsikkerheden, således at de tal, som beregnes af medlemsstaterne, kontrolleres af Kommissionen i forbindelse med bestemmelsen af dens egne indtægter hidrørende fra moms.

Kommissionen vil hvert femte år efter ikrafttrædelsen af de nye regler udarbejde en rapport med en gennemgang af negativlisten og af budgetsikkerheden, som den forelægger for Rådet.

- **Forklarende dokumenter (for direktiver)**

Dette forslag kræver ingen forklarende dokumenter om gennemførelsen.

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

Ændringer af direktiv 2006/112/EF, som får virkning fra ikrafttrædelsen af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Overgangsbestemmelserne i Afsnit VIII, kapitel 4, som giver mulighed for midlertidigt at fravige de generelle regler, og som anvendes frem til indførelsen af endelige ordninger, ophæves.

Artikel 98 giver medlemsstaterne ret til at anvende højst to nedsatte satser på mindst 5 %. For at give de enkelte medlemsstater mulighed for fortsat at anvende de satser, de anvender i dag, og samtidig sikre ligebehandling, vil de få ret til også at anvende en nedsat sats uden et minimumskrav på 5 % samt en fravigelse med ret til at fradrage indgående moms.

Medlemsstaterne vil skulle sikre, at disse nedsatte satser og fravigelsen er til fordel for den endelige forbruger og er af almen interesse. Den "endelige forbruger" er den person, der erhverver varerne eller tjenesteydelserne til personligt brug, i modsætning til en økonomisk aktivitet, og som dermed er betalingspligtig for momsen. Sådanne satser kan således ikke anvendes for varer og tjenester, der udelukkende kan bruges som halvfabrikata. Dette udelukker ikke, at de anvendes for varer eller tjenesteydelser, der bruges som halvfabrikata, hvis disse varer eller tjenesteydelser typisk sælges til den endelige forbruger.

Artikel 99a sikrer, at medlemsstaterne ved fastsættelse af deres momssatser anvender en vægtet gennemsnitssats på over 12 %. Den vægtede gennemsnitssats i en medlemsstat indregner alle gældende momssatser, og hver enkelt momssats er vægtet med den del af transaktionsværdien, som satsen anvendes for, i procent af de samlede afgiftspligtige transaktioner. Den vægtede gennemsnitssats fungerer som en indtægtsgaranti, idet der ved bestemmelsen heraf udelukkende bør tages hensyn til transaktioner, som ikke er fradragsberettigede. Det gælder hovedsageligt leveringer til den endelige forbruger, men også leveringer til de fradragsberettigede sektorer i økonomien, bl.a. offentlige organer.

Artikel 100 pålægger Kommissionen en pligt til hvert femte år at forelægge en rapport for Rådet med en gennemgang af negativlisten over varer og tjenester, som normalsatsen skal anvendes for. Gennemgangen bør indledes af en høring af momsudvalget, og den bør omfatte en evaluering af den indtægtsgaranti, der er omhandlet i artikel 99a.

Artikel 105 giver Portugal tilladelse til fortsat at anvende lavere regionale satser i de autonome regioner Azorerne og Madeira, fordi denne undtagelse er permanent. I et endeligt momssystem vil Portugal imidlertid skulle sikre, at minimumsnormalsatsen på 15 % overholdes i disse regioner.

Et nyt bilag IIIa indeholder "negativlisten", som omfatter levering af punktafgiftspligtige varer samt levering af varer eller tjenesteydelser, for hvilke anvendelsen af nedsatte satser eller en fritagelse med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms risikerer at forvride konkurrencen. Listen er opbygget efter den aktivitetstilknyttede produktklassifikation²⁴ og omfatter desuden levering af visse forbrugsvarer for at opveje for medlemsstaternes øgede fleksibilitet.

Artikel 101, 102, 103 og 104a samt bilag III udgår, fordi bestemmelserne heri bliver irrelevante med de nye regler.

Artikel 94, artikel 316, stk. 1, litra c), artikel 378, stk. 2, litra b), samt artikel 387 udgår, fordi leveringer foretaget under særordningen for brugte genstande, kunstgenstande og samlerobjekter er medtaget i bilag IIIa.

²⁴ Kommissionens forordning (EU) nr. 1209/2014 af 29. oktober 2014 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 451/2008 om oprettelse af en ny statistisk aktivitetstilknyttet produktklassifikation (CPA) og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3696/93.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV**om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår satser for merværdiafgiften**

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 113, under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter, under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet¹, under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg², efter en særlig lovgivningsprocedure, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) Reglerne om momssatser, som i dag er fastsat i Rådets direktiv 2006/112/EF³, har til formål at sikre et velfungerende indre marked og forhindre konkurrenceforvridninger. Reglerne blev udformet for mere end 20 år siden og bygger på oprindelsesprincippet. I momshandlingsplanen⁴ og opfølgningen hertil⁵ meddelte Kommissionen sin hensigt om at tilpasse disse regler med henblik på at skabe et endeligt momssystem for den grænseoverskridende varehandel mellem virksomheder i medlemsstaterne, som er baseret på beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten.
- (2) I et endeligt system, hvor levering af varer og tjenesteydelser beskattes i bestemmelsesmedlemsstaten, vil leverandørerne ikke længere have nogen væsentlig fordel af at være etableret i en medlemsstat, der anvender lavere satser. Større forskelle mellem momssatserne vil i et sådant system ikke forstyrre det indre markeds virkemåde eller medføre konkurrenceforvridninger. Under sådanne forhold bør medlemsstaterne gives større spillerum til fastsættelse af satser.
- (3) Afskaffelsen af restriktioner samtidig med ikrafttrædelsen af de endelige ordninger for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne bør give medlemsstaterne mulighed for fortsat at anvende nedsatte momssatser, der i dag er tilladt som undtagelser i henhold til afsnit VIII, kapitel 4, i direktiv 2006/112/EF og bilag X til direktiv 2006/112/EF, og som i modsat fald vil udløbe ved ikrafttrædelsen af de endelige ordninger.

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en handlingsplan for moms — Mod et fælles europæisk momsområde — De svære valg (COM(2016) 148 final af 7.4.2016).

⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om opfølgning på handlingsplanen for moms — Mod et fælles europæisk momsområde — Tid til handling (COM(2017) 566 final af 4.10.2017).

- (4) I et endeligt momssystem bør alle medlemsstater behandles lige, og de bør derfor være underlagt de samme restriktioner med hensyn til anvendelse af nedsatte momssatser, som bør forblive en undtagelse til normalsatsen. En sådan ligebehandling, der ikke indskrænker medlemsstaternes nuværende spillerum til fastsættelse af satser, kan sikres ved at give dem alle ret til, foruden de højst to nedsatte satser på mindst 5 %, at anvende en nedsat sats, som ikke er omfattet af minimumskravet, samt en fravigelse med ret til fradrag af indgående moms.
- (5) Der kan opstå konkurrenceforvridninger i de tilfælde, hvor beskatningsmekanismen ikke er baseret på destinationsprincippet. Det gælder navnlig rejseydelser, der leveres af rejsebureauer som én enkelt ydelse inden for rammerne af fortjenstmargenordningen, samt varer leveret inden for rammerne af særordningerne for brugte genstande, kunstgenstande, samlere objekter og antikviteter, såvel som særlige leveringer af varer og tjenester såsom finansielle tjenesteydelser, der er fritaget uden fradragsret, men for hvilke der kan gives ret til beskatning. For at forhindre sådanne forvridninger bør der opføres en liste over leveringer af varer og tjenesteydelser, som er pålagt normalsatsen for moms ("negativlisten"), der bygger på den aktivitetstilknnyttede produktklassifikation. Denne liste bør gennemgås hvert femte år.
- (6) For at undgå unødige kompleksitet og øgede omkostninger for virksomhederne, navnlig i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet, bør varer og tjenesteydelser, der udelukkende kan bruges som halvfabrikata som led i en økonomisk aktivitet, ikke kunne være genstand for nedsatte satser i et endeligt momssystem. Sådanne satser bør udelukkende kunne anvendes til fordel for den endelige forbruger, og fastsættelsen af satserne bør sikre ligebehandling af sammenlignelige varer eller tjenesteydelser, som leveres af forskellige afgiftspligtige personer. De bør derfor anvendes for på konsekvent vis at forfølge et mål af almen interesse.
- (7) Medlemsstaterne bør sikres et passende indtægtsniveau, så de kan opretholde sunde offentlige finanser, og for at forhindre udviklingen af uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Eftersom moms er en vigtig indtægtskilde, er det for at beskytte de nationale finanser særlig vigtigt, at der fastsættes en fast minimumssats for den vægtede gennemsnitsmoms, som medlemsstaterne til enhver tid skal overholde.
- (8) Skønt det fortsat er muligt at anvende andre momssatser i visse fjerntliggende områder, er det nødvendigt at sikre, at normalsatsen som minimum udgør 15 %.
- (9) Målet med dette direktiv er at sikre, at medlemsstaterne har de samme muligheder for at anvende nedsatte satser. Dette mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af de nuværende begrænsninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (10) I henhold til den fælles politiske erklæring af 28. september 2011⁶ fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter har medlemsstaterne forpligtet sig til i tilfælde, hvor det er berettiget, at lade meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger ledsage af et eller flere dokumenter, der forklarer forholdet mellem et direktivs bestanddele og de tilsvarende dele i de nationale gennemførelsesinstrumenter. I

⁶ EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14.

forbindelse med dette direktiv finder lovgiver, at fremsendelse af sådanne dokumenter er berettiget.

- (11) Undtagelserne i kapitel 4 i afsnit VIII i direktiv 2006/112/EF og bilag X til nævnte direktiv bør udløbe på datoen for ikrafttrædelsen af direktivet vedrørende de nærmere tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten. Gennemførelsesfristen for nærværende direktiv og direktivet vedrørende de nærmere tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten bør derfor være den samme, og de nationale bestemmelser for at efterkomme disse direktiver bør skulle anvendes fra samme dato. Indtil denne dato bør de gældende bestemmelser om satser i direktiv 2006/112/EF og dets bilag anvendes.
- (12) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 2006/112/EF foretages følgende ændringer:

- (1) Artikel 94, stk. 2, udgår.
- (2) Artikel 98 affattes således:

"Artikel 98

1. Medlemsstaterne kan højst anvende to nedsatte satser.

De nedsatte satser fastsættes som en procentsats af afgiftsgrundlaget, som ikke må være mindre end 5 %.

2. Uanset stk. 1 kan medlemsstaterne foruden de to nedsatte satser anvende en nedsat sats, der er lavere end 5 %, og en fritagelse med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms.

3. De nedsatte satser og fritagelser, der anvendes efter stk. 1 og 2, må alene være til fordel for den endelige forbruger og anvendes for på konsekvent vis at forfølge et mål af almen interesse.

De nedsatte satser og fritagelser, der er omhandlet i stk. 1 og 2, anvendes ikke for varer og tjenesteydelser i de kategorier, der er anført i bilag IIIa."

- (3) Artikel 99 udgår.
- (4) Følgende indsættes som artikel 99a:

"Artikel 99a

Ved fastsættelsen af de i artikel 97 og 98 omhandlede satser sørger medlemsstaterne for, at den vægtede gennemsnitssats, som er beregnet i overensstemmelse med artikel 4 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89(*), på ethvert tidspunkt er over 12 %.

(*) Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (EFT L 155 af 7.6.1989, s. 9).".

- (5) Artikel 100 affattes således:

"Artikel 100

Senest den 31. december 2026 og derefter hvert femte år forelægger Kommissionen en rapport for Rådet om indholdet af bilag IIIa, der ledsages af eventuelle forslag om ændring af dette bilag, hvis det er nødvendigt."

- (6) Artikel 101, 102, 103 og 104a udgår.
(7) I artikel 105 foretages følgende ændringer:
a) Stk. 1 udgår.
b) Stk. 2 affattes således:

"2. Portugal kan for transaktioner, der gennemføres i de autonome regioner Azorerne og Madeira, og for indførsler, der foretages direkte til disse regioner, anvende satser, der er lavere end dem, der anvendes for det kontinentale område. Normalsatsen må imidlertid ikke være mindre end 15 %."

- (8) I afsnit VIII udgår kapitel 4.
(9) I artikel 316, stk. 1, udgår litra c).
(10) I artikel 378, stk. 2, udgår litra b).
(11) I artikel 387 udgår litra c).
(12) Bilag III udgår.
(13) Som bilag IIIa indsættes bilaget til dette direktiv.

Artikel 2

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den dato, der svarer til gennemførelsesdatoen for direktivet vedrørende de nærmere tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten, de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme nærværende direktiv. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse love og bestemmelser fra den dato, der svarer til datoen for anvendelse af de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet vedrørende de nærmere tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten.

Kommissionen offentliggør en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* med de datoer, der er omhandlet i første og andet afsnit.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til nærværende direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 3

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

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*