



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 23.10.2013  
SWD(2013) 426 final

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

*Ledsagedokument til*

**Forslag til Rådets direktiv**

**om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt  
angår en standardmomsangivelse**

{COM(2013) 721 final}

{SWD(2013) 427 final}

{SWD(2013) 428 final}

# ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### *Ledsagedokument til*

#### **Forslag til Rådets direktiv**

#### **om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en standardmomsangivelse**

### **1. INDLEDNING**

EU's fælles momssystem er en vigtig indtægtskilde for medlemsstaterne (22 % af medlemsstaternes samlede skatter i 2010), men det er kompliceret. Mere end halvdelen af de over 400 artikler i momsdirektivet omhandler således undtagelser fra de grundlæggende regler.

I en måling af indberetningspligter i forbindelse med Kommissionens handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i EU kom momsrelaterede byrder ind på en førsteplads, idet 69 mia. EUR blev klassificeret som administrative byrder. Momsangivelser i EU blev skønnet at udgøre en byrde på 19 mia. EUR.

Gruppen på højt plan vedrørende administrative byrder (den såkaldte Stoiber-gruppe) har udtalt, at der er brug for en større indsats netop på skatteområdet for at mindske de administrative byrder for virksomhederne. I en undersøgelse, som Stoiber-gruppen fik udført, anbefalede det at overveje at indføre en fælles momsangivelse i alle 27 medlemsstater.

Momsdirektivet om det fælles merværdiafgiftssystem giver i dag medlemsstaterne frihed til selv at fastsætte reglerne for momsangivelsens indhold og indsendelse, hvilket har resulteret i 27 meget forskellige periodiske momsangivelser, hvor der skal udfyldes fra 10 til 100 felter.

I den retrospektive evaluering af momssystemets elementer skønnes det, at en reduktion på 10 % i forskellene mellem landenes almindelige administrative procedurer vedrørende moms ville kunne øge i samhandelen i EU med 3,7 %, mens BNP i faste priser og forbruget ville stige med henholdsvis 0,4 % og 0,3 %. En standardmomsangivelse kunne altså have en reel positiv indvirkning på EU's økonomi.

Efter rapporten fra Stoiber-gruppen om administrative byrder blev en gennemgang af momsforpligtelserne medtaget i grønbogen om momssystemets fremtid, hvilket førte til en meddelelse, hvor Kommissionen gav tilsagn om at fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag i 2013 med henblik på indførelse af en standardmomsangivelse på alle sprog, som det skal være frivilligt for virksomheder i EU at anvende.

## 2. PROCEDUREMÆSSIGE SPØRGSMÅL OG HØRINGER

GD TAXUD er det ledende generaldirektorat, der hører GD MARKT, GD ENTR, GD CNECT, Generalsekretariatet og OLAF gennem en styringsgruppe. Desuden er Juridisk Tjeneste og ESTAT blevet holdt informeret.

Styringsgruppen har afholdt fire møder i perioden fra den 3. juli 2012 til den 23. maj 2013.

Der er afholdt høringer gennem:

- **Grønbogen om momssystemets fremtid** og det tilhørende arbejdsdokument (afsnit 9.7 omhandler specifikt spørgsmålet om en standardmomsangivelse i EU). Den offentlige høring blev indledt den 1. december 2010 og sluttede den 31. maj 2011.
- Der blev afholdt workshops med deltagelse af erhvervslivet for at definere standardmomsangivelsen som led i **PwC's undersøgelse** fra januar 2012 til juni 2012.
- **Momsekspertgruppen**, som blev nedsat ved en afgørelse fra Kommissionen, mødtes den 25. januar 2013.
- SMV'er blev hørt på et **opfølgingsmøde til Small Business Act** den 17. april 2013.
- Medlemsstaternes skattemyndigheder blev hørt på et **Fiscalis-seminar** i Portugal fra den 2.-4. oktober 2012.
- Medlemsstaterne blev hørt gennem **gruppen om momssystemets fremtid** den 28. januar 2013.

**Erhvervslivet** går varmt ind for en standardmomsangivelse. SMV'erne støttede enstemmigt tanken om en standardmomsangivelse og pegede samtidig på behovet for at sænke frekvensen af momsangivelser for mindre virksomheder.

**Medlemsstaterne** er åbne over for en standardmomsangivelse, og de fleste støtter tanken, men de er også opmærksomme på konsekvenserne i form af, at de måske vil skulle ændre deres nationale momsangivelser, og at dette vil medføre omkostninger. Især to elementer synes at være afgørende for medlemsstaterne. For det første bør der kun være en type momsangivelse, idet udgifterne til at gennemføre og forvalte et dobbelt system (EU-system og nationalt system) vil være for store, og for det andet skal der tages hensyn til de forskellige informationsniveauer, der er nødvendige for gennemførelsen af risikoanalyser og kontrol.

## 3. DEFINITION AF PROBLEMET

Momsdirektivet fastlægger reglerne for medlemsstaternes krav om en momsangivelse fra deres skattepligtige personer. Det definerer virksomhedernes økonomiske forpligtelser over for medlemsstaten og indeholder oplysninger til brug for risikokontrol og efterfølgende revision.

Medlemsstaterne kan i vidt omfang selv fastsætte, hvilke typer oplysninger de anser for nødvendige for at beregne den skyldige moms, og dette varierer fra under 10 felter til op til 100 felter med oplysninger. Desuden kan de årlige sammenfattende momsangivelser i visse medlemsstater omfatte over 200 felter, som skal udfyldes.

Kravet om indgivelse af en momsangivelse er administrativt mere byrdefuldt for en SMV, som almindeligvis ikke har tilstrækkelige ressourcer eller tilstrækkelig viden til at behandle skattespørgsmål, end for en stor virksomhed, der har mere detaljerede interne kontroller og personale, som specifikt arbejder med skattespørgsmål.

Medlemsstaterne har udformet deres momsangivelser udelukkende til brug for den indenlandske kontrol, til organisatoriske formål og risikostyring, og de indeholder derfor ingen EU-dimension af betydning. Desuden har medlemsstaterne kun ringe incitamenter til at forsøge at mindske de nationale forskelle i momsangivelserne, og hvis det stod til dem, kunne forskellene mellem momsangivelserne og de komplicerede spørgsmål, der knytter sig til dem, i bedste fald blive ved med at bestå.

Efterhånden som flere og flere mindre virksomheder, som i dag er orienteret mod hjemmemarkedet, forventes at handle hen over grænserne, vil det have en positiv afsmittende virkning, hvis man i dag løste de administrative byrder for SMV'er, som kun indsender nationale momsangivelser, og det vil lette deres handel på tværs af grænserne og styrke det indre markeds effektivitet.

### **3.1. Grænseoverskridende problem**

Den største vanskelighed for virksomheder, når de skal udfylde momsangivelser i forskellige medlemsstater, er kompleksiteten og de forskellige sprog. Det skyldes, at de skal afgive forskellige oplysninger, at definitionerne ikke er ens, at der mangler god vejledning i, hvordan man udfylder momsangivelsen, at der gælder forskellige regler og procedurer for indsendelsen, og at momsangivelsen skal udfyldes på det pågældende lands sprog. Denne kompleksitet skyldes også mængden af påkrævede oplysninger, som i flere medlemsstater er meget stort.

Denne kompleksitet fører igen til følgende to hovedproblemer: Den begrænser den grænseoverskridende handel, og den øger byrden ved at drive forretning på tværs af grænserne.

Det skønnes, at omkring 29,8 millioner virksomheder udfylder momsangivelser i EU. Ca. 3,8 mio. af disse virksomheder indsender momsangivelser i mere end en medlemsstat, hvilket koster omkring 2-3 gange mere end de 4 mia. EUR, som det koster at indsende indenlandske momsangivelser.

For SMV'er, der gør forretninger på tværs af grænserne, forstørres problemet af to klare grunde. For det første har de mindre økonomisk kapacitet til at etablere lokale virksomheder med lokale medarbejdere til at indsende momsangivelser i en anden medlemsstat. Og for det andet har de mindre økonomisk kapacitet til at ansætte specialiserede medarbejdere eller betale eksterne konsulenter med det kendskab til de udenlandske regler og sprog, som er nødvendigt for at udfylde en momsangivelse i en anden medlemsstat.

Konsekvensen er, at der findes en specifik hindring for at handle, og mange SMV'er undlader simpelt hen at handle hen over grænserne af denne grund.

### **3.2. Indenlandsk problem**

Udgifterne til at indsende momsangivelser (f.eks. tiden til at registrere og behandle oplysninger, udfylde momsangivelsesformularer, indsende angivelsen etc.) er samlet set betydelige for store virksomheder, fordi de har et stort antal transaktioner, mere komplekse momsspørgsmål og mere omfattende interne kontroller, men målt som procentdel af den årlige omsætning er de markant højere for SMV'er.

Meddelelsen "Intelligent lovgivning - imødekommelse af de små og mellemstore virksomheders behov" viser, at SMV'erne betragter momslovgivningen som den mest byrdefulde del af EU-lovgivningen. Som en del af "tænk småt først"-initiativet er det derfor klart, at tiltag, som mindsker momsbyrderne, især vil have en mærkbar effekt for SMV'er og mikrovirksomheder.

### **3.3. Problemets udvikling**

Flere og flere virksomheder vil blive udsat for at skulle udfylde momsangivelser i mere end en medlemsstat, eftersom handlen med varer og tjenesteydelser på tværs af grænserne er blevet intensiveret, og flere og flere SMV'er opdager muligheden for og udøver handel hen over de nationale grænser, hjulpet på vej af en fælles valuta og mere fælles EU-lovgivning.

Med et system, hvor leverancer hen over grænserne beskattes med taksten i bestemmelsesmedlemsstaten, kunne dette kræve, at op til yderligere 1,2 millioner virksomheder skal udfylde momsangivelser i en anden medlemsstat.

## **4. MÅLSÆTNINGER**

Der er to primære målsætninger, nemlig for det første at fjerne hindringer for grænseoverskridende handel og for det andet at mindske byrderne på indenlandske virksomheder for at fremme vækst og konkurrenceevne.

Der er også nogle sekundære målsætninger. Vækstfremmende finanspolitisk konsolidering kan fremmes ved at udveksle standardiserede oplysninger mellem medlemsstaterne, og dette kan bidrage til at reducere omfanget af svig og forbedre overholdelsen af reglerne. Den bredere one-stop-shop ville også kunne drage nytte af en aftale om en standardmomsangivelse som grundlag for one-stop-shop-momsangivelsen.

## **5. POLITISKE MULIGHEDER**

Den eneste mulighed, som vil kunne sikre forenkling og reducere den administrative byrde inden for en acceptabel tidshorisont, vil være selvstændig lovgivning på EU-plan. Et lovgivningsmæssigt forslag kunne således omhandle følgende:

- A) benchmark (ikke gøre noget)
- B) obligatorisk standardmomsangivelse i EU (for både virksomheder og medlemsstater)
- C) valgfri standardmomsangivelse for alle virksomheder (obligatorisk for medlemsstaterne)

D) valgfri standardmomsangivelse for virksomheder, som indgiver momsangivelser i mere end en medlemsstat (obligatorisk for medlemsstaterne)

E) obligatorisk standardmomsangivelse med begrænset fleksibilitet for medlemsstaterne til ud fra en standardiseret liste at fastsætte, hvilke oplysninger der skal gives.

Disse muligheder kan betragtes ud fra følgende kriterier:

- indholdet i standardmomsangivelsen
- hyppighed og indleveringsfrister
- årlig momsangivelse
- andre aspekter (elektronisk angivelse, korrektioner).

## **6. KONSEKVENSANALYSE**

### **6.1. Baggrundstal for benchmarkscenario (mulighed A)**

Ca. 30 mio. virksomheder i EU har pligt til at udfylde nationale momsangivelser (0,2 % er store virksomheder, 1,1 % er mellemstore virksomheder, 6,5 % er små virksomheder, og 92,2 % er mikrovirksomheder med en årlig omsætning på under 2 mio. EUR).

Disse 30 mio. virksomheder indsender næsten 150 millioner momsangivelser hvert år, og langt størsteparten af disse (over 130 millioner) skal indsendes af mikrovirksomheder. Samtidig udgør de momsindtægter, som disse mikrovirksomheder betaler, kun en lille procentdel af de samlede momsindtægter.

Udgifterne til at indsende disse 150 mio. momsangivelser skønnes at udgøre ca. 30 mia. EUR årligt. Dette svarer til ca. 3,5 % af de årlige momsindtægter og 0,25 % af BNP i EU27. Omkring 0,48 mia. EUR påhviler store virksomheder, 5,98 mia. EUR SMV'er og 24,19 mia. EUR mikrovirksomheder.

Udgifterne for de 27 medlemsstater til håndtering af disse 150 millioner momsangivelser består af tilbagevendende omkostninger (f.eks. verificering af de indsendte oplysningers konsistens og plausibilitet, indhentning af yderligere oplysninger osv.) og engangsomkostninger (f.eks. it, oplæring i verifikation af årlige angivelser). Der foreligger tal for Det Forenede Kongerige, og hvis de er typiske for EU som helhed, betyder det at de samlede udgifter i EU til opkrævning af moms beløber sig til 6 mia. EUR.

### **6.2. Administrative byrder for virksomhederne, herunder SMV'er**

#### **Mulighed B – obligatorisk standardmomsangivelse (virksomheder og medlemsstater)**

Hvis man ikke medregner udgifterne til etablering og omstilling, skønnes det, at den årlige bruttobesparelse vil ligge på 15 mia. EUR. I otte medlemsstater er momsangivelsen imidlertid enklere end i PwC's model for en standardmomsangivelse, og i disse medlemsstater vil udgifterne stige med ca. 3 mia. EUR. Nettobesparelsen på EU-niveau vil derfor være på 12 mia. EUR.

De ekstra udgifter forbundet med overgangen til standardmomsangivelser ligger generelt på omkring 150 EUR pr. virksomhed, så for alle 30 millioner virksomheder vil disse udgifter beløbe sig til 4,25 mia. EUR.

Hvis mikrovirksomheder ikke alle kunne vælge at indgive angivelser hvert kvartal, kunne dette forringe omkostningsbesparelserne med omkring 1,8 mia. EUR.

Hvis den årlige sammenfattende momsangivelse ikke afskaffes, vil de pågældende virksomheder gå glip af yderligere besparelser på omkring 2,8 mia. EUR.

### **Mulighed C – valgfri standardmomsangivelse for virksomhederne**

Det antages, at alle internationalt aktive virksomheder (ca. 3,8 millioner) og ca. 80 % af de virksomheder, der er registreret i medlemsstater med mere komplicerede momsangivelser, vil skifte til standardangivelsen. De forventede omkostningsbesparelser vil beløbe sig til 15 mia. EUR, hvoraf 4,5 mia. EUR vil komme de internationalt aktive virksomheder til gode. Dette tal omfatter besparelser som følge af afskaffelsen af den årlige momsangivelse (1,9 mia. EUR) og de kvartalsvise momsangivelser for mikrovirksomheder (1,8 mia. EUR).

De samlede omkostninger forbundet med indførelsen af systemet og overgangen hertil for de 20,4 millioner berørte virksomheder (0,4 millioner store virksomheder, 1,4 millioner SMV'er og 18,6 millioner mikrovirksomheder) vil beløbe sig til 2,9 mia. EUR.

### **Mulighed D – valgfri for virksomheder, som indsender momsangivelse i mere end en medlemsstat**

Da kun internationalt aktive virksomheder (ca. 3 millioner) vil kunne gå over til standardangivelsen, vil de forventede omkostningsbesparelser for tilbagevendende udgifter for disse virksomheder beløbe sig til 6 mia. EUR. Udgifterne forbundet med overgangen vil være begrænset til 500 mio. EUR.

Hvis alle mikrovirksomheder, som bliver tilbudt standardangivelsen, og som i dag skal indgive momsangivelser hver måned, skulle fortsætte med dette, ville dette repræsentere mistede besparelser på omkring 0,8 mia. EUR. En anden variant kunne være at kræve mindre hyppige angivelser fra alle mikrovirksomheder (også dem, som ikke har gavn af standardangivelsen), og de ekstra besparelser i forhold til de 6 mia. EUR vil da være 1 mia. EUR.

Hvis forpligtelsen til at indgive sammenfattende årlige momsangivelser afskaffes for alle virksomheder i de lande, som kræver sådanne angivelser, vil dette repræsentere omkring 0,8 mia. EUR i mistede besparelser.

### **Mulighed E – obligatorisk standardmomsangivelse med begrænset fleksibilitet for medlemsstaterne til ud fra en standardiseret liste at fastsætte, hvilke oplysninger der skal gives**

Ligesom for mulighed B anslås de årlige bruttobesparelser til 15 mia. EUR. Til forskel fra mulighed B er der imidlertid ikke noget tab i de medlemsstater, som har enklere momsangivelser.

Engangsudgifterne til omstilling vil for hele populationen på 30 millioner virksomheder umiddelbart løbe op i 4,25 mia. EUR, lige som under scenarie B. Disse omstillingsudgifter vil imidlertid muligvis slet ikke opstå i de lande, som blot kræver samme oplysninger som hidtil (om end i et standardiseret format), og derfor vil de samlede omstillingsudgifter under dette scenarie muligvis begrænse sig til 2,9 mia. EUR.

Hvis alle mikrovirksomheder, som i dag skal indgive momsangivelser hver måned, fortsætter med at gøre det, vil det koste 1,8 mia. EUR i mistede besparelser, og forpligtelsen til at indgive sammenfattende årlige momsangivelser vil, hvis den ikke ophæves, reducere besparelserne med 2,8 mia. EUR.

### **6.3. Medlemsstaternes udgifter til håndtering af momsangivelser**

En obligatorisk indførelse af en standardmomsangivelse vil tvinge alle medlemsstater til at ændre deres nationale momsangivelse, enten ved at supplere den (mulighed C og D) eller ved at udskifte den (mulighed B og E). Dette vil medføre forskellige udgifter, f.eks. til ændring af hjemmesider og it-systemer, til underretning af alle virksomheder om ændringerne og til uddannelse af medarbejdere. Det kan også få konsekvenser på revisions- og kontrolområdet grundet de nødvendige ændringer af risikoanalyseredskaberne.

Medlemsstater, som berøres af indførelsen af standardmomsangivelsen, kan få ekstra engangsudgifter til it på mellem ca. 800 mio. og 1 mia. EUR ifølge PwC's undersøgelse (2013).

Medlemsstaterne er også bekymrede for andre områder end omkostningerne, f.eks. tabet af oplysninger vedrørende risikoanalyse og revisioner, og de potentielle følger heraf for personaleressourcerne.

Disse bekymringer bygger på den antagelse, at "jo flere oplysninger vi beder om, i jo højere grad vil skatteyderne overholde bestemmelserne". Der er imidlertid intet belæg for denne antagelse, eftersom der tilsyneladende ikke er nogen negativ korrelation mellem antal felter, der skal udfyldes i en momsangivelse, og den manglende momsbetaling i et givet land.

Medlemsstaterne anerkender, at en standardmomsangivelse også har visse fordele for dem:

- nemmere udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, som kan bidrage til hurtigere at opdage svig
- mere nøjagtige oplysninger med færre fejl, eftersom momsangivelsen vil være standardiseret og i de fleste tilfælde enklere end den nationale momsangivelse
- den vil tilskynde til frivillig overholdelse af reglerne, især for mindre virksomheder
- den ville lette overgangen til en one-stop-shop.

For så vidt angår mulighed C og D har medlemsstaterne klart og enstemmigt understreget, at en tostrengt momsangivelse med fastholdelse af deres nuværende momsangivelse og

indførelse af en parallel EU-standardmomsangivelse vil være for kompliceret og dyr at administrere. Der vil opstå forskelle med hensyn til det opnåede informationsniveau, reglerne og procedurerne for virksomheder, som går fra en momsangivelse til den anden, samt de historiske datas kompatibilitet til brug for risikoanalyse.

## 7. SAMMENLIGNING AF MULIGHEDERNE

Vægtningen af de forskellige muligheds indvirkning er baseret ligeligt på de positive virkninger for erhvervslivet, i form af eliminering af hindringer for den grænseoverskridende handel og mindskelse af den administrative byrde, og de negative virkninger, der følger af medlemsstateres omkostninger til gennemførelse af ændringen.

Omkostningerne for medlemsstaterne har været vanskelige at sætte tal på, og de centrale faktorer er derfor baseret på:

- antallet af momsangivelser, som tilbydes virksomhederne (det dobbeltstrengede system er dyrere)
- antallet af medlemsstater, som berøres.

Andre faktorer såsom sociale virkninger eller miljøindvirkninger er minimale og kan derfor betragtes som havende ingen på, hvilken mulighed der er den mest favorable.

Afvejningen af fordele og ulemper ved de forskellige muligheder er derfor først og fremmest en afvejning mellem på den ene side større fleksibilitet for virksomhederne, hvilket yderligere reducerer de administrative byrder, og på den anden side omkostningerne og kompleksiteten for medlemsstaterne. Mulighed C giver den største byrdereduktion for virksomhederne, men er den mindst fordelagtige for medlemsstaterne. Tilsvarende er mulighed A den bedste for medlemsstaterne, men den giver den mindste (faktisk ingen) byrdereduktion for virksomhederne.

På denne baggrund resulterer en alternativ kompromisløsning, nemlig mulighed E, i en større byrdereduktion for virksomhederne begrænsede konsekvenser for medlemsstaterne.

| Mulighed | Samlet besparelse i administrativ byrde (grænseoverskridende og indenlandsk) |      | Omkostning for medlemsstaten  |                             |      | Samlet resultat |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------|-----------------------------|------|-----------------|
|          | EUR                                                                          | Rang | Antal momsangivelses-systemer | Antal berørte medlemsstater | Rang |                 |
| E        | 12-15 mia.                                                                   | 2.   | 1                             | 19                          | 2.   | 1.              |
| C        | 15 mia.                                                                      | 1.   | 2                             | 27                          | 4.   | 2.              |
| B        | 12 mia.                                                                      | 3.   | 1                             | 27                          | 3.   | 3.              |
| A        | 0                                                                            | 5.   | 1                             | 0                           | 1.   | 4.              |
| D        | 6 mia.                                                                       | 4.   | 2                             | 27                          | 4.   | 5.              |

## 8. GENNEMFØRELSE OG OVERVÅGNING

En løbende overvågning af de administrative byrder og skøn over manglende momsbetaling vil danne et tilstrækkeligt grundlag for evalueringen af systemet med en standardmomsangivelse.