



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.12.2016
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi

{SWD(2016) 457 final}

{SWD(2016) 458 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Den 7. april 2016 vedtog Kommissionen momshandlingsplanen¹, som indeholder målsætninger for og foranstaltninger til en modernisering af momssystemet i EU. Den bygger på det arbejde, der er gjort siden meddelelsen om momssystemets fremtid², som fulgte efter et længere høringsforløb, der blev indledt af Kommissionen med grønbogen om momssystemets fremtid³.

Et af de centrale tiltag, som Kommissionen bebudede i sin handlingsplan, var oprettelsen af et solidt fælles europæisk momsområde. Det kræver, at der indføres et endeligt momssystem for handel mellem virksomheder på tværs af grænserne inden for EU til erstatning for det nuværende system, som var tænkt som en overgangsordning.

Europa-Parlamentet og Rådet er enedes om, at dette endelige momssystem skal være baseret på princippet om beskatning i varernes bestemmelsesland (det såkaldte destinationsprincip), mens systemet i dag er baseret på fritagelse af levering af varer i oprindelsesmedlemsstaten. Kommissionen har derfor meddelt sin hensigt om i 2017 at fremsætte et lovgivningsforslag til et endeligt momssystem for grænseoverskridende handel, der er baseret på dette "beskatningsvalg".

Eftersom forberedelsen, vedtagelsen og gennemførelsen af en så omfattende ændring formodentlig vil tage sin tid, har Kommissionen anerkendt behovet for sideløbende hermed at arbejde med andre initiativer, og især hasteforanstaltninger til bekæmpelse af momssvig og indsnævring af momsgabet, dvs. forskellen mellem de forventede momsindtægter og det beløb, der rent faktisk inddrives af skattemyndighederne. Momsgabet er nået op på et foruroligende niveau på knap 160 mia. EUR⁴, hvoraf svig i forbindelse med grænseoverskridende handel tegner sig for omkring 50 mia. EUR i tabte indtægter om året⁵.

En af de hasteforanstaltninger, som Kommissionen efter anmodning fra visse medlemsstater har undersøgt nærmere, er at give dem tilladelse til at anvende en midlertidig generel ordning for omvendt betalingspligt, som fraviger et af grundprincipperne i momsdirektivet⁶, nemlig betalingen af moms i flere led. Kommissionen indvilligede derfor i at foretage en grundig undersøgelse af de politiske, juridiske og økonomiske konsekvenser af en sådan midlertidig generel ordning for omvendt betalingspligt, før den fremlagde sine konklusioner.

Der er foretaget en tilbunds gående teknisk analyse af en generel ordning for omvendt betalingspligt, som tager udgangspunkt i en faktureringsværdi på 10 000 EUR, og denne blev fremlagt på Økofinmødet den 17. juni 2016. I forbindelse med en politisk aftale om den

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om en handlingsplan for moms – Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg (COM(2016) 148 final af 7.4.2016).

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om momssystemets fremtid - På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem (KOM(2011) 851 af 6.12.2011).

³ Grønbog om momssystemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem (KOM(2010) 695 af 1.12.2010).

⁴ CASE, "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report",

⁵ Ernst & Young, "Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report".

⁶ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

overordnede politik for bekæmpelse af svig i EU fremsatte Kommissionen følgende erklæring til Økofin-mødereferatet: *"Kommissionen giver tilsagn om inden årets udgang at forelægge et lovgivningsforslag, der tillader de enkelte medlemsstater at fravige det fælles merværdiafgiftssystem for at anvende en generel ordning for omvendt betalingspligt på indenlandske leverancer over en bestemt tærskel, og som opretholder det indre marked."*

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

Formålet med lovgivningsforslaget er begrænset i omfang og tid og berører ikke indførelsen af et endeligt momssystem baseret på beskatning af grænseoverskridende leverancer.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Direktivet ændrer momsdirektivet på grundlag af artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Da det drejer sig om en fravigelse af det grundlæggende princip om betaling i flere led, er et specifikt retsgrundlag for den midlertidige anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt for varer og tjenesteydelser over en vis værdi den bedste fremgangsmåde, og den er i overensstemmelse med momshandlingsplanen.

- **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 derfor bedre kan gennemføres på EU-plan på grund af omfanget eller virkningerne af den foreslåede handling.

Medlemsstaterne kan ikke handle alene, eftersom en medlemsstats anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ikke kan anses for en "almindelig fravigelse" efter momsdirektivets artikel 395, da det indebærer en grundlæggende ændring af momssystemet. Muligheden for at de enkelte medlemsstater kan anvende en generel ordning for omvendt betalingspligt kræver derfor et forslag fra Kommissionen om ændring af momsdirektivet med henblik på at tillade en sådan fravigelsesordning. Forslaget giver stadig medlemsstaterne en høj grad af subsidiaritet, eftersom anvendelsen af ordningen er frivillig, og hver enkelt medlemsstat kan selv beslutte at anmode om en fravigelse eller ej, forudsat at betingelserne er opfyldt.

- **Proportionalitet**

Eftersom foranstaltningen er frivillig og midlertidig, står den i et rimeligt forhold til målet, som er at bekæmpe svig i nogle medlemsstater, der ikke råder over den administrative kapacitet til effektivt selv at gøre noget ved det, eller som står over for en kraftig stigning i omfanget af momssvig. Tilladelsen til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt er betinget af foruddefinerede kriterier for at begrænse anvendelsen af ordningen til de medlemsstater, der er særlig påvirket af karruselsvig. I den forbindelse betragtes et momsgab, der ligger mere end 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU, og et niveau af karruselsvig, der udgør mere end 25 % af en medlemsstats samlede momsgab, som passende og repræsentative kriterier for at udpege de medlemsstater, der påvirkes hårdere end gennemsnittet. På grund af usikkerheden omkring foranstaltningens følger på grund af risikoen for, at momssvig overføres til andre lande, bør en medlemsstat, der deler grænse med en medlemsstat, som anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt, desuden have mulighed for selv at anvende ordningen på visse betingelser.

Indvirkningen på det indre marked bør overvåges nøje. Der bør derfor indføres en sikkerhedsklausul, der giver Kommissionen bemyndigelse til at ophæve disse tilladelser uden tilbagevirkende kraft, hvis ordningen skulle have negativ indvirkning på det indre marked.

- **Valg af retsakt**

Der foreslås et direktiv til ændring af momsdirektivet.

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

- **Høringer af interesserede parter**

Der er ikke foretaget specifikke høringer af interesserede parter.

Den åbne offentlige høring om "Grønbogen om momssystemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt momssystem" (COM(2010) 695), hvortil der indkom mere end 1 700 bidrag, har givet Kommissionen klar indsigt i problemerne og de mulige løsninger, herunder de forskellige aspekter af omvendt betalingspligt. Bilag 2 til konsekvensanalysen indeholder nærmere detaljer herom.

Skatteforvaltninger og repræsentanter for erhvervslivet har drøftet spørgsmålet på et møde i Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid og ekspertgruppen vedrørende moms i februar 2016, hvilket har givet Kommissionen et samlet overblik over de forskellige holdninger til en eventuel gennemførelse og anvendelse af en sådan ordning.

- **Ekspertbistand**

Ekspertgruppen vedrørende moms, som rådgiver Europa-Kommissionen om moms med henblik på forberedelsen af lovgivning og andre politiske initiativer, blev som nævnt hørt i februar 2016.

I sin udtalelse af 28. juni 2016 opfordrede Refit-plattformen til et mere enkelt momssystem i EU og fremhævede navnlig barriererne på det indre marked og den regelbyrde, det medfører⁷.

Der er taget hensyn til mange af de holdninger, der blev givet udtryk for blandt erhvervsorganisationer og i videnskabelige publikationer.

- **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalysen blev fremlagt for Udvalget for Forskriftskontrol for første gang den 27. september 2016, og der blev afholdt et møde den 26. oktober 2016. På grundlag af udvalgets holdning blev der indgivet et nyt udkast til udvalget, som afgav en positiv udtalelse den 28. november 2016 med henstillinger til bl.a. at medtage et best case- og et worst case-scenarie⁸ (se også bilag 1 til konsekvensanalysen, som ledsager dette forslag).

I konsekvensanalysen var den foretrukne løsningsmodel en dispensation til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt til visse medlemsstater, som opfylder nogle foruddefinerede kriterier, på frivillig basis og for alle varer og tjenesteydelser med en faktureringsværdi på over 10 000 EUR. Denne løsningsmodel giver en kortsigtet løsning for

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

⁸ Resuméet findes på følgende link:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

de medlemsstater, der er særlig påvirket af karruselsvig. Den mindsker den negative indvirkning på det indre marked ved at begrænse overførslen af svig mellem medlemsstater. Der indføres en sikkerhedsklausul for det tilfælde, at ordningen skulle få negativ indvirkning på det indre marked.

4. ANDRE FORHOLD

Forslaget indeholder en udløbsklausul.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi

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-Parlamentet, under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, efter en særlig lovgivningsprocedure, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) Kommissionen bebudede i sin momshandlingsplan⁹ sin hensigt om at fremsætte et forslag til et endeligt momssystem for grænseoverskridende handel mellem virksomheder i medlemsstaterne på grundlag af beskatning af levering af varer og tjenesteydelser på tværs af grænserne.
- (2) På grund af det nuværende omfang af momssvig og det forhold, at ikke alle medlemsstater i lige høj grad påvirkes heraf, og eftersom det vil tage adskillige år at gennemføre det endelige momssystem, kan der være behov for hastende og specifikke foranstaltninger.
- (3) Derfor har nogle medlemsstater for at sætte ind mod udbredt karruselsvig anmodet om tilladelse til at anvende en midlertidig generel ordning med omvendt betalingspligt for leveringer med en faktureringsværdi over en vis grænse, som fraviger et af de generelle principper i det nuværende momssystem, nemlig betaling i flere led. Karruselsvig skyldes hovedsageligt den nuværende fritagelse for leveringer inden for EU, som giver mulighed for at få varer leveret momsfrit. Adskillige handlende bedriver momssvig ved efterfølgende ikke at indbetale de momsbetalinger, de modtager fra deres kunder, til skattemyndighederne. Disse kunder, som besidder en gyldig faktura, har imidlertid fortsat ret til momsfradrag. De samme varer kan leveres flere gange ved atter at modtage fritagne leveringer inden for EU. Der kan foregå lignende karruselsvig ved levering af tjenesteydelser. Ved i disse tilfælde at udpege den afgiftspligtige person, som varerne eller tjenesteydelserne leveres til, som den betalingspligtige, vil fravigelsen fjerne muligheden for denne form for momssvig.

⁹ 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).

- (4) For at begrænse risikoen for overførsel af svig til andre medlemsstater bør alle de medlemsstater, som opfylder visse betingelser vedrørende omfanget af svig, navnlig med hensyn til karruselsvig, og som kan godtgøre, at andre kontrolforanstaltninger ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe denne svig, have ret til at anvende en generel ordning for omvendt betalingspligt.
- (5) Samtidig bør medlemsstater, der grænser op til en medlemsstat med tilladelse til at anvende denne ordning og som følge heraf oplever en alvorlig risiko for overførsel af svig til deres eget område, også have ret til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, når andre kontrolforanstaltninger ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe denne risiko for svig.
- (6) Hvis en medlemsstat beslutter at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, bør ordningen anvendes for alle leveringer af varer og tjenesteydelser over en fast faktureringsværdi. Den generelle ordning for omvendt betalingspligt bør ikke være begrænset til en bestemt sektor.
- (7) De medlemsstater, der beslutter at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, bør indføre en særlig pligt til elektronisk indberetning for afgiftspligtige personer for at sikre, at ordningen fungerer og overvåges effektivt. De bør afsløre og forhindre alle nye former for momssvig.
- (8) For at kunne foretage en åben evaluering af, hvordan anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt påvirker svig, bør de berørte medlemsstater fastsætte foruddefinerede evalueringskriterier med henblik på at fastslå omfanget af svig før og efter anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt.
- (9) For at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen af dette direktiv bør Kommissionen tildeles gennemførelsesbeføjelser med hensyn til bemyndigelse af den anmodende medlemsstat til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt.
- (10) De medlemsstater, der beslutter at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, bør anmode Kommissionen om tilladelse til at anvende ordningen og indsende de relevante oplysninger for at sætte Kommissionen i stand til at behandle anmodningen. Hvor det er nødvendigt, bør Kommissionen kunne anmode om yderligere oplysninger.
- (11) Da en sådan generel ordning for omvendt betalingspligt kan have uventede følger for det indre markeds funktionsmåde på grund af en eventuel overførsel af svig til andre medlemsstater, som ikke anvender ordningen, bør Kommissionen som en beskyttelsesforanstaltning kunne ophæve alle gennemførelsesafgørelser om godkendelse af en anmodning om anvendelse af den generelle ordning for omvendt betalingspligt.
- (12) I lyset af usikkerheden om, hvilke konsekvenser en sådan ordning kan have, bør den være begrænset i tid.
- (13) For at Kommissionen nøje kan overvåge indvirkningen på det indre marked, bør alle medlemsstaterne, forudsat at den generelle ordning for omvendt betalingspligt anvendes i mindst én medlemsstat, forelægge rapporter for Kommissionen med henblik på en vurdering af ordningens indvirkning på omfanget af svig, virksomhedernes efterlevelseseffektivitet og overførsel af svig.
- (14) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

Følgende indsættes som artikel 199c i direktiv 2006/112/EF:

"Artikel 199c

1. Indtil den 30. juni 2022 kan en medlemsstat anvende en generel ordning for omvendt betalingspligt og bestemme, at momsen påhviler den afgiftspligtige person, til hvem der foretages levering af varer og tjenesteydelser med en faktureringsværdi på over 10 000 EUR, uanset artikel 193.

En medlemsstat, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, skal opfylde følgende betingelser:

- (a) den har et momsgab, angivet som en andel af den samlede skyldige moms, der ligger mindst 5 procentpoint over medianmomsgabet i EU
- (b) over 25 % af medlemsstatens samlede momsgab skyldes karruselsvig
- (c) medlemsstaten kan godtgøre, at andre kontrolforanstaltninger ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe karruselsvig inden for sit område.

Sammen med den anmodning, der er nævnt i stk. 4, vedlægger medlemsstaten en beregning af momsgabet foretaget efter den metode og med de data, der findes i Kommissionens senest offentliggjorte rapport om momsgabet.

2. Indtil den 30. juni 2022 kan en medlemsstat bestemme, at momsen påhviler den afgiftspligtige person, til hvem der foretages levering af varer og tjenesteydelser med en faktureringsværdi på over 10 000 EUR, hvis medlemsstaten:

- (a) deler grænse med en medlemsstat, der har tilladelse til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt
- (b) fastslår, at der er en alvorlig risiko for overførsel af svig til sit område som følge af nabomedlemsstatens tilladelse til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt
- (c) kan godtgøre, at andre kontrolforanstaltninger ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe svig inden for sit område.

3. De medlemsstater, som anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indfører en passende og effektiv pligt til elektronisk indberetning for alle afgiftspligtige personer, og særligt for afgiftspligtige personer, der leverer eller modtager varer eller tjenesteydelser, for hvilke denne ordning anvendes.

4. Medlemsstater, som ønsker at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt, skal indsende en anmodning herom til Kommissionen med følgende oplysninger:

- (a) en detaljeret redegørelse for, at betingelserne i stk. 1 og 2 er opfyldt
- (b) startdatoen for anvendelse af den generelle ordning for omvendt betalingspligt og ordningens varighed
- (c) hvilke foranstaltninger der træffes for at underrette afgiftspligtige personer om anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt
- (d) en detaljeret beskrivelse af de ledsageforanstaltninger, der er nævnt i stk. 3.

Hvis Kommissionen finder, at den ikke råder over tilstrækkelige oplysninger, anmoder den om yderligere oplysninger senest en måned efter modtagelse af anmodningen. Den anmodende medlemsstat indsender de fornødne oplysninger senest en måned efter modtagelse af Kommissionens anmodning.

5. Senest tre måneder efter at have modtaget alle de fornødne oplysninger vedtager Kommissionen en gennemførelsesafgørelse, der bekræfter, at anmodningen opfylder betingelserne i stk. 4, og som giver den anmodende medlemsstat tilladelse til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt. Hvis betingelserne ikke er opfyldt, vedtager den en gennemførelsesafgørelse om afslag på anmodningen.

6. Hvis den generelle ordning for omvendt betalingspligt har betydelige negative indvirkninger på det indre marked, ophæver Kommissionen alle gennemførelsesafgørelser vedtaget efter stk. 5 tidligst seks måneder efter ikrafttrædelsen af den første gennemførelsesafgørelse om tilladelse til en medlemsstat til at anvende den generelle ordning for omvendt betalingspligt.

Betydelige negative indvirkninger anses for at være påvist, når følgende betingelser er opfyldt:

- (a) mere end én medlemsstat, der ikke anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt som nævnt i stk. 1 og 2, underretter Kommissionen om stigende momssvig på deres område som følge af ordningen
- (b) Kommissionen fastslår, bl.a. på grundlag af oplysninger fra de i litra a) nævnte medlemsstater, at sådanne stigninger er direkte forbundet med anvendelsen af en sådan ordning i en eller flere medlemsstater.

7. De medlemsstater, som anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indsender senest to år efter at være begyndt at anvende den pågældende ordning en foreløbig rapport til Kommissionen. Denne rapport skal indeholde en detaljeret vurdering af ordningens effektivitet.

Tre måneder efter udløbet af anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt indsender de medlemsstater, der har anvendt ordningen, en endelig rapport om ordningens samlede virkninger.

8. De medlemsstater, der ikke anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indsender senest den 30. juni 2019 en foreløbig rapport til Kommissionen om virkningerne på deres område af, at andre medlemsstater anvender ordningen, for så vidt som den generelle ordning for omvendt betalingspligt er blevet anvendt mindst et år inden denne dato i en given medlemsstat.

Hvis mindst en medlemsstat anvender den generelle ordning for omvendt betalingspligt, indsender de medlemsstater, der ikke anvender ordningen, senest den 30. september 2022 en endelig rapport til Kommissionen om virkningerne på deres område af, at andre medlemsstater har anvendt den generelle ordning for omvendt betalingspligt.

9. I de rapporter, der er nævnt i stk. 7, undersøger medlemsstaterne virkningerne af anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt på grundlag af følgende evalueringskriterier:

- (a) udviklingen i momsgabet
- (b) udviklingen i omfanget af momssvig, især karruselsvig og svig i detaillerede
- (c) udviklingen i afgiftspligtige personers administrative byrder

(d) udviklingen i skatteforvaltningernes administrative omkostninger.

10. I de rapporter, der er nævnt i stk. 8, undersøger medlemsstaterne virkningerne af anvendelsen af den generelle ordning for omvendt betalingspligt på grundlag af følgende evalueringskriterier:

- (a) udviklingen i momsgabet
- (b) udviklingen i omfanget af momssvig, især karruselsvig og svig i detailleret
- (c) niveauet for overførsel af svig fra medlemsstater, der anvender eller har anvendt ordningen for omvendt betalingspligt."

Artikel 2

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

Den anvendes indtil den 30. september 2022.

Artikel 3

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*