EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern

Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller de administrativa samarbetsarrangemang i mervärdesskattefrågor som behövs för den digitala tidsåldern
Förslag till RÅDETS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller informationskrav för vissa mervärdesskatteordningar

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av initiativet om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern

A. Behov av åtgärder

Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Den bristande överensstämmelsen mellan de 30 år gamla momsreglerna och dagens digitala verklighet skapar ett tudelat problem:

1. **En otillräcklig uppbörd och kontroll av momsen** – EU:s momsregelverk kan inte riktigt hantera den nya digitala verkligheten och löper risk att utsättas för bedrägerier.
2. **Alltför stora bördor och efterlevnadskostnader** – den digitala ekonomin och nya affärsmodeller skapar nya utmaningar och kostnader för skatteförvaltningar och företag.

Digitaliseringens utmaningar och potentiella fördelar när det gäller kontrollen av moms, kampen mot bedrägerier och minskade bördor hanteras för närvarande inte som de bör. Problemen är särskilt synliga inom tre områden: 1) momsrapportering (krav på digital rapportering), där rapporteringsskyldigheten inte är digital och där medlemsstaterna utan samordning inför olika slags krav på digital rapportering, 2) behandlingen av moms inom plattformsekonomin, där traditionella och digitala företag inte behandlas lika, och 3) momsregistrering, där antalet situationer då företag måste registrera sig i mer än en medlemsstat fortfarande kan minskas. Momsreglerna för gränsöverskridande handel inom EU omfattar mer än en medlemsstat, till sin natur, och moms är en skatt som är harmoniserad på EU-nivå.

Vad vill man uppnå?

De allmänna målen för initiativet om mervärdesskatt i den digitala tidsåldern handlar om att modernisera momssystemet genom att 1) förbättra uppbörden och kontrollen av moms och 2) förenkla, modernisera och förtydliga vissa momsregler.

Initiativets särskilda mål är att i) förbättra rapporteringskraven och frigöra de möjligheter som digitaliseringen innebär, ii) främja konvergens och driftskompatibilitet mellan it-systemen, iii) skapa lika villkor för företag, oavsett affärsmodell, iv) minska bördor, fragmentering och tillhörande kostnader och v) minimera behovet av att registrera sig till mervärdesskatt i flera EU-länder.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?

Momsbedrägeriernas EU-interna dimension kräver insatser på EU-nivå. Mervärdesskattegapets storlek[1] (och dess benägenhet att kvarstå över tid) visar att nationella instrument inte räcker för att bekämpa gränsöverskridande bedrägerier och e-handelsbedrägerier, som endast kan bekämpas effektivt och ändamålsenligt genom samordnade åtgärder och en enhetlig tillämpning på EU-nivå.

Det behövs harmoniserade momsregler för att säkerställa en väl fungerande inre marknad. För att dra full nytta av den inre marknadens fördelar behöver företagen momsregler som tillämpas på

[1] Med mervärdesskattegapet avses den totala skillnaden mellan de förväntade momsintäkterna på grundval av momslagstiftning och kompletterande regler och det belopp som faktiskt uppbärs: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

samma sätt i hela EU i stället för att behöva följa olika regler på nationell nivå. Detta kan endast säkerställas genom åtgärder på EU-nivå.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Målen kan uppnås genom en blandning av flera olika politiska alternativ inom de tre områdena.

- **Momsrapportering**: Alternativen är följande: 1) rekommendera ett EU-krav på digital rapportering, 2) begära att företagen registrerar transaktionsuppgifter i förutbestämda format, 3) införa krav på digital rapportering på EU-nivå och 4) införa krav på digital rapportering på både EU-nivå och nationell nivå.
- **Behandling av moms inom plattformsekonomin**: Alternativen är följande: 1) ett rättsligt förtydligande av de olika slags tjänster som tillhandahålls och leverantörens/tillhandahållarens status, i kombination med en rationalisering av redovisningsskyldigheterna, 2) införande av en bestämmelse om ”faktisk leverantör”, varigenom plattformen uppbär moms på tillhandahållandet av i) vissa boende- och transporttjänster, ii) alla boende- och transporttjänster eller iii) alla tjänster som tillhandahålls via plattformar.
- **Momsregistrering**: Alternativen rör unionsintern handel (den enda kontaktpunkten eller *unionsordningen*) och import av försändelser av lågt värde (den enda kontaktpunkten för import eller *importordningen*):
    - Alternativen för unionsordningen omfattar följande: 1) en mindre utvidgning av unionsordningen till att omfatta alla inhemska varuleveranser från företag till konsument[2], 2) en mer omfattande utvidgning av unionsordningen till att omfatta alla inhemska varuleveranser från företag till konsument och överföringar av (egna) varor över gränserna och 3) införande av en omvänd betalningsskyldighet för leveranser/tillhandahållanden mellan företag[3] som görs av icke-etablerade personer.
    - Alternativen för importordningen omfattar följande: 1) göra importordningen obligatorisk för a) faktiska leverantörer, b) beskattningsbara personer som bedriver distansförsäljning till EU över en viss gräns eller c) beskattningsbara personer som bedriver distansförsäljning till EU, utan gräns, och 2) stryka tröskelvärdet på 150 euro för användning av importordningen.

Eftersom det totala antalet alternativ inom de tre problemområdena möjliggör hundratals möjliga kombinationer övervägdes fem successiva strategier (status quo, minimalistisk, måttlig, förstärkt och maximal) som gradvis ökar intensiteten i EU:s insatser.

Den förstärkta strategin (som kombinerar införandet av krav på digital rapportering på EU-nivå, en bestämmelse om faktisk leverantör för alla boende- och transportsektorer och en kombination av en bredare utvidgning av unionsordningen, en omvänd betalningsskyldighet och en

[2] Transaktioner mellan företag och kund.
[3] Transaktioner mellan företag.

obligatorisk importordning) är bättre balanserad sett till ändamålsenlighet, proportionalitet och subsidiaritet, medan den maximala strategin (som dessutom omfattar nationella krav på digital rapportering, alla tjänster som tillhandahålls via plattformar och avskaffande av tröskelvärdet på 150 euro för importordningen) är effektivast.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?

Berörda parter höll med om att det finns en motsättning mellan de gamla momsreglerna och dagens digitala tidsålder. När det gäller **momsrapportering** höll de med om att ett krav på digital rapportering skulle kunna medföra fördelar och klargjorde att de föredrog en e-faktureringslösning som också kan användas för deras interna automatisering. Medlemsstaterna efterlyste större självständighet när det gäller att besluta om inhemska krav på digital rapportering. Berörda parter erkände i allmänhet att **plattformsekonomin** är problematisk. Företagens synpunkter är mer nyanserade, beroende på deras affärsmodell. De som skulle påverkas avvisade alternativet med en bestämmelse om faktisk leverantör och uttryckte sin preferens för status quo. När det gäller **momsregistrering** höll berörda parter enhälligt med om att tillämpningsområdet för unionsordningen/importordningen behöver utvidgas. Företagen begärde också att en avdragsmekanism skulle införas i unionsordningen eller, åtminstone, att en omvänd betalningsskyldighet skulle gälla för leveranser/tillhandahållanden mellan företag av icke-etablerade personer. Det fanns också stöd för att göra importordningen obligatorisk, men stödet var mindre för att avskaffa tröskelvärdet på 150 euro.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

Den förstärkta strategin är mer balanserad och får bättre resultat när det gäller proportionalitet och subsidiaritet. Mellan 2023 och 2032 förväntas den medföra nettoeffekter på mellan 172 och 214 miljarder euro jämfört med referensscenariot. Den maximala strategin får bättre resultat när det gäller effektivitet, med nettoeffekter på mellan 303 och 386 miljarder euro.

Med den förstärkta strategin kommer man att spara 50,6 miljarder euro mellan 2023 och 2032:

- 41,4 miljarder euro från momsrapporteringen (11 miljarder euro från att avskaffa rapporteringsskyldigheter, 24,2 miljarder euro från att minska fragmenteringskostnader, 4,3 miljarder euro från att använda förifyllda momsdeklarationer och 1,9 miljarder euro från fördelar med e-fakturering).
- 0,5 miljarder euro från rationaliseringen och förtydligandena när det gäller plattformsekonomin.
- 8,7 miljarder euro från avskaffandet av momsregistreringsskyldigheter.

Mellan 2023 och 2032 är besparingarna för den maximala strategin högre och uppgår till 65,9 miljarder euro: 56,7 miljarder euro från momsrapporteringen (11 miljarder euro från att avskaffa rapporteringsskyldigheter, 24,2 miljarder euro från att minska fragmenteringskostnader, 7 miljarder euro från att använda förifyllda momsdeklarationer och 14,5 miljarder euro från fördelar med e-fakturering), 0,5 miljarder euro från rationaliseringen och förtydligandena när det gäller plattformsekonomin och 8,7 miljarder euro från avskaffandet av momsregistreringsskyldigheter.

För båda strategierna finns det också kvalitativa fördelar med koppling till miljö, samhälle och företagsautomatisering samt fördelar kopplade till den inre marknadens funktion (mer lika villkor) och en effektivare skattekontroll.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?

Företagen kommer att bära kostnaderna för den ytterligare administrativa börda som följer av införandet av krav på digital rapportering. Mellan 2023 och 2032 förväntas dessa kostnader uppgå till 11,3 miljarder euro med den förstärkta strategin och 43,5 miljarder euro med den maximala strategin. Skattemyndigheterna kommer att bära genomförandekostnaderna i samband med införandet av kraven på digital rapportering, som förväntas uppgå till cirka 2,2 miljarder euro med den förstärkta strategin och 3,4 miljarder euro med den maximala strategin.

Kvalitativa kostnader med anknytning till datasekretess noteras också. Dessa förväntas vara högre för den maximala strategin, som innebär mer datautbyte, än för den förstärkta strategin. När det gäller plattformsekonomin uppstår ytterligare bördor med koppling till hanteringen av systemet med faktisk leverantör (fler sektorer påverkas av den maximala strategin). Utvidgningen av momsregistreringens omfattning kostar inte företagen något, och de kommer att dra större nytta av de system som redan finns.

Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?

Införandet av ett **EU-krav på digital rapportering** medför kostnader för företagen. Denna börda kommer att vara större för mikroföretag och små företag i och med att de är mindre benägna att dra nytta av företagsautomatisering och mer sällan bedriver gränsöverskridande verksamhet. Enligt alternativen för **systemet med faktisk leverantör** är det plattformen som ska redovisa momsen i stället för de små underliggande leverantörerna. Detta innebär att dessa underliggande leverantörer inte skulle vara skyldiga att själva registrera och redovisa momsen och således inte skulle få någon ytterligare börda. När det gäller **momsregistrering** kommer 280 000 små och medelstora företag att gynnas av den utvidgade omfattningen för unionsordningen/importordningen, vilket innebär besparingar på upp till 0,34 miljarder euro i engångskostnader och upp till i genomsnitt 0,67 miljarder euro i årliga löpande kostnader, vilket innebär sammanlagt 7 miljarder euro för 2023–2032.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Mellan 135 och 177 miljarder euro i ytterligare momsintäkter (0,1 % av årlig genomsnittlig BNP, 2023–2032) förväntas med den förstärkta strategin, och mellan 284 och 367 miljarder euro i ytterligare momsintäkter (0,2 % av årlig genomsnittlig BNP, 2023–2032) förväntas med den maximala strategin.
Mellan 2023 och 2032 förväntas de nationella förvaltningarna ådra sig genomförandekostnader på mellan 2,2 miljarder euro (den förstärkta strategin) och 3,4 miljarder euro (den maximala

strategin).
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Inga andra betydande konsekvenser.
Proportionalitetsprincipen?
Både den förstärkta och den maximala strategin uppfyller initiativets mål på ett proportionerligt sätt, men den förstärkta strategin tycks vara mer proportionerlig.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Kommissionen kommer att utvärdera hur den nya lagstiftningen fungerar fem år efter dess ikraftträdande.