EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til RÅDETS DIREKTIV om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsregler for den digitale tidsalder

Forslag til RÅDETS FORORDNING om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår de ordninger for administrativt samarbejde på momsområdet, der er nødvendige i den digitale tidsalder

Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESFORORDNING om ændring af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 for så vidt angår oplysningskravene for visse momsordninger

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

Resumé

Konsekvensanalyse vedrørende moms i den digitale tidsalder

A. Behov for handling

Hvad er problemstillingen, og hvorfor udgør den et problem på EU-plan?

Forskellene mellem de 30 år gamle momsregler og den nutidige digitale virkelighed skaber et tosidet problem:

1. **Utilstrækkelig momsopkrævning og -kontrol** — EU's momslovgivning er ikke fuldt ud tilpasset den nye digitale virkelighed og er sårbar over for svig.
2. **Uforholdsmæssigt store byrder og overholdelsesomkostninger** — den digitale økonomi og nye forretningsmodeller skaber nye udfordringer og omkostninger for skattemyndigheder og virksomheder.

Der tages i øjeblikket ikke fuldt ud højde for de udfordringer og potentielle fordele, som digitaliseringen giver for så vidt angår kontrol med/bekæmpelse af svig og reduktion af byrder. Problemerne er særligt synlige på tre områder: 1) momsindberetning (krav til digital indberetning), hvor indberetningsforpligtelsen ikke er digital, og medlemsstaterne indfører forskellige krav til digital indberetning på en ukoordineret måde, 2) momsbehandling af platformsøkonomien, hvor traditionelle og digitale virksomheder ikke behandles på lige vilkår, og 3) momsregistrering, hvor antallet af tilfælde, hvor virksomheder er nødt til at lade sig registrere i mere end én medlemsstat, stadig kan reduceres. Momsreglerne for grænseoverskridende handel i EU omfatter i sagens natur mere end én medlemsstat, og moms er en afgift, der er harmoniseret på EU-plan.

Hvilke resultater skal der opnås?

De overordnede mål i initiativet "Moms i den digitale tidsalder" vedrører modernisering af momssystemet: 1) forbedring af momsopkrævningen og -kontrollen og 2) forenkling, modernisering og præcisering af visse momsregler.

Initiativet har følgende specifikke mål: i) at forbedre indberetningskravene og frigøre de muligheder, som digitalisering indebærer, ii) at fremme IT-systemernes konvergens og interoperabilitet, iii) at skabe lige vilkår for virksomheder uanset deres forretningsmodel, iv) at mindske byrden, fragmenteringen og de dermed forbundne omkostninger og v) at minimere behovet for at lade sig momsregistrere i flere EU-lande.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?

Den EU-interne dimension af momssvig kræver indgriben på EU-plan. Momsgabets størrelse[1] (og dens vedholdenhed over tid) viser, at de nationale instrumenter ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe grænseoverskridende svig og svig i forbindelse med e-handel, som kun kan bekæmpes effektivt gennem en koordineret indsats og ensartet anvendelse på EU-plan.

[1] Momsgabet er den samlede forskel mellem de momsindtægter, der forventes i henhold til momslovgivningen og supplerende momsbestemmelser, og det beløb, der reelt opkræves: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_da.

For at sikre et velfungerende indre marked er der behov for harmoniserede momsregler. For at høste det fulde udbytte af det indre marked har virksomhederne brug for momsregler, der anvendes på samme måde i hele EU, i stedet for at skulle overholde forskellige regler på nationalt plan. Dette kan kun sikres ved handling på EU-plan.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?

Målene kan nås ved hjælp af en blanding af flere politiske løsninger på de tre områder.

- **Momsindberetning**: Løsningerne er: 1) at foreslå EU-krav til digital indberetning, 2) at anmode virksomheder om at registrere transaktionsdata i forudbestemte formater, 3) at indføre krav til digital indberetning på EU-plan og 4) at indføre krav til digital indberetning på både EU-plan og nationalt plan.
- **Momsbehandling af platformsøkonomien**: Løsningerne er: 1) juridisk afklaring af arten af de leverede tjenesteydelser og leverandørens status kombineret med en strømlining af forpligtelser til at føre regnskab samt 2) indførelse af en bestemmelse om en "faktisk leverandør", i henhold til hvilken platformen opkræver moms på leveringen af i) visse indkvarterings- og befordringsydelser, ii) alle indkvarterings- og befordringsydelser eller iii) alle ydelser, der leveres via platforme.
- **Momsregistrering**: Løsningerne vedrører handel inden for EU (one-stop-shoppen eller OSS) og import af forsendelser af lav værdi (one-stop-shoppen for import eller IOSS):
    - OSS-løsningerne indebærer: 1) en mindre OSS-udvidelse, der omfatter alle indenlandske B2C[2]-leveringer af varer, 2) en bredere OSS-udvidelse, der omfatter alle indenlandske B2C-leveringer af varer og overførsel af (egne) varer på tværs af grænserne, og 3) indførelse af omvendt betalingspligt for B2B[3]-leveringer foretaget af ikkeetablerede personer.
    - IOSS-løsningerne indebærer: 1) at gøre IOSS obligatorisk for a) faktiske leverandører, b) afgiftspligtige personer, der foretager fjernsalg til EU over en vis grænse, eller c) afgiftspligtige personer, der ubegrænset foretager fjernsalg til EU, og 2) fjernelse af tærsklen på 150 EUR ved brug af IOSS.

Da det samlede antal løsninger på de tre problemområder giver hundredvis af mulige kombinationer, blev der overvejet fem på hinanden følgende tilgange (status quo, minimalistisk, moderat, styrket og maksimal), som gradvist øger intensiteten af EU's indgriben.

Den styrkede tilgang (som kombinerer indførelsen af krav til digital indberetning på EU-plan, en bestemmelse om en faktisk leverandør for alle indkvarterings- og befordringssektorer og en kombination af en bredere OSS-udvidelse, omvendt betalingspligt og obligatorisk IOSS) er bedre afbalanceret med hensyn til effektiviteten, proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet, mens den maksimale tilgang (som yderligere omfatter nationale krav til digital indberetning, alle

[2] "Business-to-Consumer" (virksomhed til forbruger).
[3] "Business-to-Business" (virksomhed til virksomhed).

tjenester, der leveres via platforme, og fjernelsen af IOSS-tærsklen på 150 EUR) er den mest virkningsfulde.

Hvad er de forskellige interesserede parters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Interessenterne var enige om, at de gamle momsregler ikke var i trit med den nutidige digitale tidsalder. Hvad angår **momsindberetning** var de enige om, at krav til digital indberetning kan give fordele, og de gjorde det klart, at de foretrækker en e-faktureringsløsning, der også kan anvendes i forbindelse med deres interne automatisering. Medlemsstaterne opfordrede til i højere grad selv at kunne fastsætte nationale krav til digital indberetning. Interessenterne anerkendte generelt problemerne med **platformsøkonomien**. Virksomhedernes synspunkter er mere nuancerede alt efter deres forretningsmodel. De virksomheder, der ville blive påvirket, afviste løsningen med en "faktisk leverandør" og foretrak status quo. Hvad angår **momsregistrering** var alle interessenterne enige om, at anvendelsesområdet for OSS/IOSS skal udvides. Virksomhederne anmodede også om, at der medtages en fradragsmekanisme i OSS eller som minimum ved omvendt betalingspligt for B2B-leveringer foretaget af ikkeetablerede personer. Der er også opbakning til at gøre IOSS obligatorisk, men mindre opbakning til at fjerne tærsklen på 150 EUR.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den styrkede tilgang er mere afbalanceret samt mere fordelagtig med hensyn til proportionalitetsprincippet og subsidiaritetsprincippet. Den forventes i perioden 2023-2032 at medføre nettovirkninger på mellem 172 mia. EUR og 214 mia. EUR i forhold til referencescenariet. Den maksimale tilgang er mere fordelagtig med hensyn til effektivitet med nettovirkninger på mellem 303 mia. EUR og 386 mia. EUR.

Den styrkede tilgang vil i perioden 2023-2032 medføre besparelser på 50,6 mia. EUR:

- 41,4 mia. EUR gennem momsindberetning (11 mia. EUR ved at fjerne indberetningsforpligtelser, 24,2 mia. EUR ved at reducere fragmenteringsomkostninger, 4,3 mia. EUR ved at anvende forhåndsudfyldte momsangivelser og 1,9 mia. EUR i e-faktureringsgevinster)
- 0,5 mia. EUR gennem strømlining og præcisering i forbindelse med platformsøkonomien
- 8,7 mia. EUR ved at fjerne momsregistreringsforpligtelser.

I perioden 2023-2032 er besparelserne ved den maksimale tilgang større og beløber sig til 65,9 mia. EUR: 56,7 mia. EUR gennem momsindberetning (11 mia. EUR ved at fjerne indberetningsforpligtelser, 24,2 mia. EUR ved at reducere fragmenteringsomkostninger, 7 mia. EUR ved at anvende forhåndsudfyldte momsangivelser og 14,5 mia. EUR i e-faktureringsgevinster), 0,5 mia. EUR gennem strømlining og præcisering i forbindelse med platformsøkonomien og 8,7 mia. EUR ved at fjerne momsregistreringsforpligtelser.

Ved begge tilgange er der også kvalitative miljømæssige og sociale gevinster, gevinster ved automatisering i virksomheder samt gevinster med hensyn til det indre markeds funktion (mere lige konkurrencevilkår) og effektiviteten i skattekontrollen.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Virksomhederne vil bære omkostningerne ved den ekstra administrative byrde, der følger med indførelsen af krav til digital indberetning. I perioden 2023-2032 forventes disse omkostninger at beløbe sig til 11,3 mia. EUR ved den styrkede tilgang og til 43,5 mia. EUR ved den maksimale tilgang. Skattemyndighederne vil bære de gennemførelsesomkostninger, der er forbundet med indførelsen af krav til digital indberetning, og som forventes at beløbe sig til ca. 2,2 mia. EUR ved den styrkede tilgang og til 3,4 mia. EUR ved den maksimale tilgang.

Der er også kvalitative omkostninger forbundet med datafortrolighed. Disse forventes at være større ved den maksimale tilgang, som indebærer flere dataudvekslinger, end ved den styrkede tilgang. Yderligere byrder inden for platformsøkonomien vedrører forvaltningen af ordningen med en faktisk leverandør (flere sektorer påvirkes af den maksimale tilgang). Der er ingen omkostninger for virksomhederne ved at udvide anvendelsesområdet for momsregistrering, og de vil få større gavn af allerede eksisterende systemer.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

Indførelsen af et **EU-krav til digital indberetning** medfører omkostninger for virksomhederne. Denne byrde vil være større for mikrovirksomheder og små virksomheder, i det omfang de er mindre tilbøjelige til at udnytte virksomhedsautomatisering og til at operere på tværs af grænserne. Som led i løsningerne for **ordningen med en faktisk leverandør** vil platformen være ansvarlig for momsen i stedet for de små underliggende leverandører. Det betyder, at disse underliggende leverandører ikke vil være forpligtet til selv at registrere og betale momsen og ikke blive belastet yderligere. Hvad angår **momsregistrering** vil 280 000 små og mellemstore virksomheder (SMV'er) drage fordel af udvidelsen af anvendelsesområdet for OSS/IOSS og spare op mod 0,34 mia. EUR i engangsomkostninger og gennemsnitligt op mod 0,67 mia. EUR i årlige løbende omkostninger, hvilket svarer til i alt 7 mia. EUR i perioden 2023-2032.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der forventes mellem 135 mia. EUR og 177 mia. EUR i yderligere momsindtægter (årligt gennemsnit på 0,1 % af BNP i perioden 2023-2032) i henhold til den styrkede tilgang og yderligere momsindtægter på mellem 284 mia. EUR og 367 mia. EUR (årligt gennemsnit på 0,2 % af BNP i perioden 2023-2032) ved den maksimale tilgang.
I perioden 2023-2032 forventes der for de nationale forvaltninger at være gennemførelsesomkostninger på mellem 2,2 mia. EUR (styrket tilgang) og 3,4 mia. EUR (maksimal tilgang).

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Ingen andre væsentlige virkninger.

Proportionalitetsprincippet?

Med både den styrkede og den maksimale tilgang opfyldes initiativets mål på en forholdsmæssig måde, men den styrkede tilgang forekommer mere forholdsmæssig.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Kommissionen vil foretage en evaluering af, hvordan den nye lovgivning fungerer, fem år efter at den er trådt i kraft.