

Bruxelles, den 4.10.2017
COM(2017) 569 final

2017/0251 (CNS)

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

{SWD(2017) 325 final}

{SWD(2017) 326 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Indirekte forbrugsafgifter reguleres på internationalt plan ud fra det grundlæggende princip om beskatning i bestemmelseslandet. Med andre ord opkræves afgiften i det land, hvor varerne og tjenesteydelserne forbruges.

Merværdiafgiften ("momsen") er Europas ældste forbrugsafgift. I 1967 afgav man et løfte om at indføre et endeligt moms-system i Det Europæiske Fællesskab, der skulle fungere på samme måde som inden for et enkelt land¹. I slutningen af 1992 gjorde behovet for at afskaffe de fiskale grænser det nødvendigt at genoverveje den måde, hvorpå varehandelen i Det Europæiske Fællesskab blev beskattet. Målet var, at varer skulle beskattes i oprindelseslandet, således at samhandelen inden for Fællesskabet var underlagt de samme vilkår som indenrigshandelen 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 overgangsordninger for moms². Med hensyn til varetransaktioner mellem virksomheder opdelt disse overgangsordninger den grænseoverskridende bevægelse af varer i to forskellige transaktioner: først en levering af varer, som var momsfritaget i afgangsmembersstaten, og dernæst en erhvervelse inden for Fællesskabet, som var momspligtig i bestemmelsesmedlemsstaten. Disse regler blev anset for at være midlertidige og medførte visse ulemper, eftersom muligheden for at købe varer momsfrit øger risikoen for svig, og da systemets grundlæggende kompleksitet hindrer grænseoverskridende handel. Disse overgangsordninger anvendes imidlertid stadig i dag mere end 20 år efter deres vedtagelse.

Efter en bred politisk debat, der blev indledt med høringen om grønbogen om moms-systemets fremtid³ ("grønbogen") den 6. december 2011, vedtog Kommissionen meddelelsen "Om moms-systemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt moms-system"⁴. Høringen bekræftede, at mange virksomheder mener, at den øgede kompleksitet, de ekstra efterlevelsomkostninger og den manglende retssikkerhed i moms-systemet skaber hindringer for grænseoverskridende handel og forhindrer dem i at udnytte alle fordelene ved det indre marked. Høringen gav desuden mulighed for at undersøge, om løftet fra 1967 stadig var relevant.

Drøftelser med medlemsstaterne viste, at målet om beskatning i oprindelsesmedlemsstaten stadig var politisk uopnåeligt, hvilket også blev bekræftet af Rådet i maj 2012⁵. Europa-

¹ Rådets første direktiv 67/227/EØF af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter og 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.

² 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).

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEK(2010) 1455 af 1.12.2010 (KOM(2010) 695).

⁴ KOM(2011) 851 af 6.12.2011.

⁵ Rådets konklusioner om moms-systemets fremtid fra den 3167. samling i Rådet (økonomi og finans) af 15. maj 2012 (se navnlig punkt B4), som kan hentes på http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

Parlamentet⁶ og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁷ erkendte, at spørgsmålet var endt i en politisk hårdknude, og tilsluttede sig den realistiske løsning om et nyt moms-system baseret på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten.

Efter vedtagelsen af ovennævnte meddelelse indledte Kommissionen en bred og åben dialog med medlemsstaterne og andre interesserede parter for at undersøge de forskellige muligheder for gennemførelsen af destinationsprincippet. Den grundlæggende ide er, at det bør være lige så nemt og sikkert at drive forretning på tværs af grænserne i Den Europæiske Union ("EU"), som på rent nationalt plan. Denne dialog fandt primært sted i Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid⁸ og i Ekspertgruppen vedrørende Moms⁹.

Efter disse tiltag vedtog Kommissionen den 7. april 2016 en handlingsplan for moms "Mod et fælles europæisk momsområde – De svære valg"¹⁰ ("momshandlingsplanen"). Kommissionen meddelte bl.a. at den agtede at indføre et endeligt moms-system for grænseoverskridende handel inden for EU, som er baseret på princippet om beskatning af varerne i bestemmelsesmedlemsstaten, med henblik på at oprette et solidt fælles europæisk momsområde. Kommissionens arbejdsprogram for 2017¹¹ indeholdt et lovgivningsmæssigt forslag til et enklere og endeligt moms-system for samhandelen inden for Unionen, der er sikret mod svig.

I sine konklusioner af 25. maj 2016¹² noterede Rådet sig Kommissionens betragtninger i momshandlingsplanen med hensyn til de videre skridt hen imod det endelige moms-system og dens hensigt om i første omgang at fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag i 2017 vedrørende det endelige moms-system for grænseoverskridende handel mellem virksomheder. Det gentog ligeledes sit synspunkt om, at princippet om, at "afgifterne pålægges leveringer af varer og ydelser i oprindelsesmedlemsstaten", bør erstattes af princippet om "beskatning af varerne i den medlemsstat, der er deres bestemmelsessted". Europa-Parlamentet glædede sig ligeledes over Kommissionens hensigt om i 2017 at foreslå et endeligt moms-system, som er enkelt, retfærdigt, solidt, effektivt og mindre sårbart over for svig¹³.

⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 13. oktober 2011 om momssystemets fremtid (P7_TA(2011)0436), som kan hentes på <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//DA>.

⁷ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om grønbog om momssystemets fremtid – På vej mod et enklere, mere solidt og effektivt moms-system, som kan hentes på <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1506082610277&uri=CELEX:52011AE1168>.

⁸ Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid er et debatforum med repræsentanter fra medlemsstaternes skatteforvaltninger, hvor man kan drøfte Kommissionens initiativer før det lovgivningsmæssige stadie og udveksle holdninger til udviklingen af kommende momslovgivning.

⁹ Ekspertgruppen vedrørende Moms består af 40 medlemmer, nemlig personer med indgående kendskab til momsspørgsmål og organisationer, som bl.a. repræsenterer virksomheder, fagfolk og universitetsfolk inden for skatteområdet.

¹⁰ COM(2016) 148 final.

¹¹ Kommissionens arbejdsprogram 2017: "Realisering af et Europa, der beskytter, styrker og forsvarer" (COM(2016) 710 final), som kan hentes på

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1487237841093&uri=CELEX:52016DC0710>

¹² Kan hentes på <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9494-2016-INIT/da/pdf>

¹³ Europa-Parlamentets beslutning af 24. november 2016 om vejen mod et endeligt moms-system og bekæmpelse af momssvig (2016/2033(INI))

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0453+0+DOC+XML+V0//DA>

I sine konklusioner af 8. november 2016¹⁴ anførte Rådet, at mens Kommissionen arbejder på indførelsen af det endelige momssystem for grænseoverskridende handel inden for Unionen, bør der i mellemtiden foretages forbedringer af det nuværende momssystem. Rådet anmodede navnlig om forbedringer på fire områder:

- Momsregistreringsnummer: Rådet opfordrede Kommissionen til at fremlægge et lovgivningsforslag med henblik på at gøre det gyldige momsregistreringsnummer, der er tildelt en afgiftspligtig person eller en ikkeafgiftspligtig juridisk person, der erhverver varer, af en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne er påbegyndt, til en yderligere væsentlig forudsætning for at anvende en fritagelse for en levering af varer inden for Fællesskabet.
- Kædetransaktioner: Rådet opfordrede Kommissionen til at foreslå ensartede kriterier og passende lovgivningsmæssige forbedringer, som vil føre til øget retssikkerhed og harmoniseret anvendelse af momsreglerne ved fastsættelsen af momsbehandlingen af transaktionskæden, herunder trekantstransaktioner.
- Konsignationslagre: Rådet opfordrede Kommissionen til at foreslå ændringer af de nuværende momsregler for at gøre det muligt at forenkle anvendelsen af konsignationslagre på en mere ensartet måde i forbindelse med grænseoverskridende handel. "Konsignationslagre" vedrører den situation, hvor en sælger overfører varer til et lager, hvor de står til rådighed for en bestemt erhverver i en anden medlemsstat, som erhverver ejendomsretten over varerne, når de hentes fra lageret.
- Bevis for levering inden for Fællesskabet: Rådet opfordrede Kommissionen til at undersøge mulighederne for en fælles ramme af anbefalede kriterier for den dokumentation, der er nødvendig for at opnå momsfrigørelse for leveringer inden for Fællesskabet.

For at imødekomme Rådets anmodning foreslås der ændringer af momsdirektivet¹⁵ vedrørende de tre første spørgsmål. Det fjerde spørgsmål kræver en ændring af momsgennemførelsesforordningen¹⁶ og er derfor genstand for et særskilt forslag.

Nærværende forslag indfører desuden de grundlæggende elementer af det endelige system for samhandel mellem virksomheder inden for EU. Et kommende forslag i 2018 vil derefter indeholde de nærmere tekniske bestemmelser vedrørende den konkrete implementering af disse grundlæggende elementer. Det første lovgivningsmæssige skridt i retning af det endelige momssystem, som blev bebudet i momshandlingsplanen¹⁷, indeholder derfor to deltrin: det

¹⁴ Rådets konklusioner af 8. november 2016 om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner (Doc. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 af 9.11.2016), som kan hentes på

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14257-2016-INIT/da/pdf>

¹⁵ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

¹⁶ Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 af 15. marts 2011 om foranstaltninger til gennemførelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (omarbejdning) (EUT L 77 af 23.3.2011, s. 1).

¹⁷ Momshandlingsplanen redegjorde for to lovgivningsmæssige skridt relateret til indførelsen af det endelige momssystem. Disse er beskrevet yderligere i de sidste to afsnit i afsnit 4 i momshandlingsplanen.

ene findes i nærværende forslag og består af de førnævnte grundlæggende elementer, mens det andet vil blive fremlagt i 2018¹⁸.

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

Et af hovedelementerne i momshandlingsplanen er indførelsen af et endeligt system for grænseoverskridende levering af varer inden for EU. Dette forslag er et skridt i retning af at erstatte de overgangsordninger, der anvendes siden den 1. januar 1993, med et endeligt moms-system for samhandel mellem virksomheder inden for EU, hvor indenrigstransaktioner og grænseoverskridende transaktioner af varer vil blive behandlet på samme måde¹⁹. Det endelige moms-system vil desuden skabe et solidt fælles europæisk momsområde, som kan understøtte et mere vidtgående og fair indre marked, der fremmer beskæftigelse, vækst, investeringer og konkurrenceevne.

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

Oprettelsen af et enkelt og moderne momsområde, der er sikret mod svig, er en af Kommissionens finanspolitiske prioriteringer for 2017²⁰.

Bekæmpelsen af den form for momssvig, hvor den handlende forsvinder, er også et af EU's prioriterede områder for bekæmpelse af kriminalitet under Europols EU-politikcyklus 2014-2017²¹.

Nedbringelsen af den administrative byrde, især for de små og mellemstore virksomheder, er et særligt mål i EU's vækststrategi²².

Det foreslåede initiativ og dets målsætninger er i overensstemmelse med EU's politik for små og mellemstore virksomheder som fastsat i "Small business act"²³, især princip nr. VII om at hjælpe SMV'erne til bedre at udnytte de muligheder, som det indre marked giver.

Det er i overensstemmelse med strategien for det indre marked²⁴ og målsætningerne under programmet for målrettet og effektiv regulering (Refit).

¹⁸ Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg om opfølgning på momshandlingsplanen "Mod et fælles europæisk momsområde – Tid til handling" (COM(2017)) indeholder en detaljeret beskrivelse af de forskellige skridt og delelementer i indførelsen af det endelige moms-system.

¹⁹ Selv om det i dag ikke står øverst på listen i arbejdet med at indføre det endelige moms-system, vil der kunne være behov for i fremtiden at se nærmere på visse toldprocedurer (f.eks. toldprocedure 42) for at sikre, at princippet anvendes konsekvent i forbindelse med import-/eksportordninger.

²⁰ Jf. den årlige vækstundersøgelse 2017, som kan hentes på https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-annual-growth-survey_en

²¹ [EMPACT-prioriteterne](#)

²² "Europa 2020 – En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", som kan hentes på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:DA:PDF>

²³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Tænk småt først" – En "Small Business Act" for Europa (KOM(2008) 394 endelig).

²⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne" (COM(2015) 550 final).

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Direktivet ændrer momsdirektivet på grundlag af artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. 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 derfor bedre kan gennemføres på EU-plan på grund af omfanget eller virkningerne af den foreslåede handling.

Momsreglerne for grænseoverskridende handel inden for EU kan i sagens natur ikke vedtages af de enkelte medlemsstater på egen hånd, da det uvægerligt vedrører flere medlemsstater. Momsen er desuden en afgift, der er harmoniseret på EU-niveau, og derfor skal ethvert initiativ til at indføre et endeligt momssystem for grænseoverskridende levering af varer tage udgangspunkt i et forslag fra Kommissionen om ændring af momsdirektivet.

Hvad angår dette forslags bestemmelser om harmonisering og forenkling af reglerne i det nuværende momssystem, bygger de på en anmodning fra alle medlemsstaterne, hvilket tyder på, at tiltag på EU-plan formodentlig vil være mere effektive, da tiltag på nationalt plan har vist sig ikke at give de ønskede resultater.

- **Proportionalitetsprincippet**

Hvad angår indførelsen af et endeligt momssystem for samhandelen mellem virksomheder inden for EU er dette forslag i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. det går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målene i traktaterne, navnlig hvad angår et velfungerende indre marked. På samme måde som i forbindelse med nærhedsprincippet er det ikke muligt for medlemsstaterne at sætte ind mod udfordringer såsom svig og kompleksitet uden et forslag om ændring af momsdirektivet.

Hvad angår de foreslåede forbedringer af det nuværende system er de målrettede og vedrører kun et begrænset antal momsregler, som har vist sig at være vanskelige at anvende på en systematisk og ensartet måde, og som derfor har skabt problemer for afgiftspligtige personer.

- **Valg af retsakt**

Forslaget er et direktiv om ændring af momsdirektivet.

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

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

En ekstern konsulent foretog i 2011 en retrospektiv evaluering af elementer af EU's momssystem, og resultaterne heraf har dannet udgangspunktet for gennemgangen af det nuværende momssystem²⁵.

- **Høringer af interesserede parter**

Den 6. maj 2011 arrangerede Europa-Kommissionen en konference i Milano som led i høringsforløbet i forbindelse med grønbogen. Her deltog forskellige politiske beslutningstagere, fagfolk, erhvervsdrivende og andre interesserede parter samt personer fra den bredere offentlighed fra hele Europa og resten af verden²⁶. Den åbne offentlige høring om grønbogen, som indbragte omkring 1 700 bidrag, gav Kommissionen god indsigt i problemerne og mulige løsninger herpå.

Efter offentliggørelsen af grønbogen nedsatte Kommissionen to arbejdsgrupper til at føre drøftelser på teknisk plan, nemlig Gruppen vedrørende Momssystemets Fremtid og Ekspertgruppen vedrørende Moms. Der er i alt holdt 12 møder i Gruppen vedrørende Momssystemets fremtid og 14 møder i ekspertgruppen vedrørende moms, hvor man drøftede forskellige spørgsmål vedrørende det endelige momssystem for samhandelen mellem virksomheder inden for EU samt forbedringer af det nuværende system. Der blev nedsat blandede undergrupper med medlemmer fra de to grupper til at drøfte bestemte emner i fællesskab. I 2015 blev der desuden afholdt et seminar i Wien inden for rammerne af Fiscalisprogrammet²⁷, som samlede medlemmer fra de to grupper. Der blev nedsat en anden blandet gruppe inden for rammerne af EU-momsforummet²⁸, som er et diskussionsforum, hvor erhvervsdrivende og momsmyndigheder kan mødes og drøfte, hvordan anvendelsen af momsreglerne kan forbedres i praksis.

Endelig blev der arrangeret en høring om det endelige momssystem for samhandelen inden for EU mellem den 20. december 2016 og den 20. marts 2017, som indbragte 121 bidrag²⁹. Formålet var at indhente holdninger fra alle interesserede parter til anvendelsen af de eksisterende momsovergangsordninger, de mulige kortsigtede forbedringer af disse overgangsordninger som anmodet af Rådet samt til indførelsen af et endeligt momssystem baseret på princippet om beskatning på bestemmelsesstedet.

²⁵ Institute for Fiscal Studies (projektleder), 2011, "A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system", som kan hentes på http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/report_evaluation_vat.pdf

²⁶ Der kan hentes flere oplysninger på: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat/communication-future-vat/green-paper_en

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2013 af 11. december 2013 om fastlæggelse af et handlingsprogram til forbedring af virkemåden for beskatningssystemer i Den Europæiske Union for perioden 2014-2020 (Fiscalis 2020).

²⁸ Kommissionens afgørelse af 3. juli 2012 om nedsættelse af et EU-momsforum, (EUT C 198 af 6.7.2012, s. 4).

²⁹ Der kan hentes en sammenfatning af resultatet af den offentlige høring på https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations_en

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Hvad angår de forskellige valgmuligheder i forbindelse med indførelsen af det endelige moms-system er der foretaget følgende undersøgelser med henblik på at analysere og afdække problemerne og mulige løsninger:

- en undersøgelse af konsekvenserne ved at anvende det princip om leveringssted, der i dag anvendes ved levering af tjenester mellem virksomheder, for levering af varer mellem virksomheder³⁰
- en økonomisk undersøgelse af momsopkrævningen ved levering af varer og tjenesteydelser inden for EU³¹
- anvendelse af destinationsprincippet i forbindelse med levering af varer mellem virksomheder inden for EU³²
- undersøgelser og rapporter om momsgabet i EU's 28 medlemsstater³³

- **Konsekvensanalyse**

Der henvises til den særskilte konsekvensanalyse, der er foretaget i forbindelse med dette forslag. Den foretrukne løsning i konsekvensanalysen vil reducere omfanget af grænseoverskridende momssvig med 41 mia. EUR og virksomhedernes efterlevelselsesomkostninger med 1 mia. EUR.

Konsekvensanalysen blev behandlet af Udvalget for Forskriftskontrol den 14. juli 2017. Udvalget afgav en positiv udtalelse med enkelte henstillinger, navnlig vedrørende forslagets forbindelse til andre elementer af momshandlingsplanen, behovet for en trinvis fremgangsmåde og begrebet "godkendt afgiftspligtig person", som alle indgår i forslaget. Udvalgets udtalelse og henstillingerne er nævnt i bilag 1 til arbejdsdokumentet med konsekvensanalysen, der er knyttet til dette forslag.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negative virkninger for Unionens budget.

5. ANDRE FORHOLD

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

Godkendt afgiftspligtig person — Artikel 13a (ny)

Denne bestemmelse indfører begrebet "godkendt afgiftspligtig person".

³⁰ PwC, 2012, kan hentes på http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/common/publications/studies/place_supply_b2b.zip

³¹ CPB (projektleder), 2013, kan hentes på <https://circabc.europa.eu/sd/a/60e05641-2653-4ac3-aca2-3060896aa6e3/33-ANN%20-%20Final%20report%20-%20Study%20on%20charging%20VAT%20on%20intra-EU%20supplies%20of%20goods%20and%20services%5B1%5D.pdf>

³² EY, 2015, kan hentes på https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/ey_study_destination_principle.pdf

³³ CASE, 2016, kan hentes på https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf

Afgiftspligtige personer identificeres som regel ved hjælp af et momsregistreringsnummer. Ved tildelingen af dette nummer skelnes der i dag ikke mellem pålidelige og mindre pålidelige afgiftspligtige personer. Momsreglerne anvendes ens over for begge kategorier for så vidt angår identifikation.

Ideen om en godkendt afgiftspligtig person giver mulighed for at bekræfte, at en bestemt virksomhed generelt kan anses for at være en pålidelig skattebetaler. Det er et vigtigt begreb, eftersom nogle forenklingsregler, der kunne være følsomme over for svig, kun finder anvendelse, når transaktionen vedrører en godkendt afgiftspligtig person.

Begrebet vil desuden være et af de bærende elementer i det første skridt hen imod det endelige momssystem for samhandelen mellem virksomheder inden for EU. Det endelige system vil erstatte de nuværende overgangsordninger, som opdeler handelen i to transaktioner, nemlig en levering af varer, som er momsfritaget i afgangsmedlemsstaten, og en erhvervelse inden for Fællesskabet, som er afgiftspligtig i bestemmelsesmedlemsstaten, og hvor momsen betales af erhververen. I stedet vil der være tale om én samlet afgiftspligtig levering af varer, som er afgiftspligtig i bestemmelsesmedlemsstaten (en såkaldt levering af varer inden for EU). Begrebet godkendt afgiftspligtig person vil give mulighed for en gradvis indførelse af det endelige momssystem, da der i det første skridt vil blive gjort brug af omvendt betalingspligt (dvs. at erhververen og ikke leverandøren er betalingspligtig, hvilket i princippet giver anledning til en situation svarende til i dag under overgangsordningerne) i de tilfælde, hvor erhververen i forbindelse med leveringer inden for EU er en godkendt afgiftspligtig person³⁴. Begrundelsen herfor er, at det forhold, at momsen ikke opkræves ved levering af varer til en godkendt afgiftspligtig person inden for EU, ikke bør give anledning til svig, eftersom den godkendte afgiftspligtige person pr. definition er en pålidelig skattebetaler.

Bestemmelsen fastlægger de generelle kriterier, som medlemsstaterne skal basere sig på ved godkendelsen af den afgiftspligtige person. Efter vedtagelsen af dette forslag vil Rådet skulle vedtage en gennemførelsesforordning efter momsdirektivets artikel 397 med henblik på at fastlægge de nærmere enkeltheder vedrørende statussen som godkendt afgiftspligtig person og for at sikre, at proceduren for tildeling og tilbagekaldelse af denne status er tilstrækkeligt ensrettet og standardiseret i hele EU for at garantere en ensartet anvendelse. Der vil også blive foreslået en ændring af forordningen om administrativt samarbejde³⁵ med henblik på at integrere status som godkendt afgiftspligtig person i VIES (momsinformationsudvekslingssystemet), så både skatteforvaltninger og virksomheder kan kontrollere en bestemt virksomheds status på nettet.

Eftersom status som godkendt afgiftspligtig person indebærer forpligtelser vedrørende momsindberetning og -betaling, vil den ikke kunne tildeles ikkeafgiftspligtige personer. Af samme årsag udelukker forslaget standardsatslandbrugere, fritagne små og mellemstore virksomheder, andre afgiftspligtige personer, som er fritaget uden fradragsret, samt lejlighedsvis afgiftspligtige personer fra muligheden for at opnå status som godkendt

³⁴ Som annonceret i momshandlingsplanen vil beskatningen efter det andet lovgivningsmæssige skridt i gennemførelsen af det endelige momssystem dække al grænseoverskridende levering af varer og tjenesteydelser (dvs. leverandøren og ikke kunden vil derfor skulle svare moms af alle varer og tjenesteydelser, der købes i andre medlemsstater), således at al levering af varer og tjenesteydelser inden for det indre marked, hvad enten det foregår nationalt eller på tværs af grænserne, vil blive behandlet på samme måde.

³⁵ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (omarbejdning) (EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1).

afgiftspligtig person. Små og mellemstore virksomheder, der ikke udnytter fritagelsesordningen, vil imidlertid kunne ansøge om status som godkendt afgiftspligtig person på samme betingelser som alle andre afgiftspligtige personer. Bestemmelsen er derfor i overensstemmelse med EU's politik for små og mellemstore virksomheder som fastlagt i Small Business Act³⁶.

Der er stor lighed mellem kriterierne for tildeling af status som godkendt afgiftspligtig person og kriterierne for indrømmelse af status som autoriseret økonomisk operatør som fastlagt i EU-toldkodeksen (artikel 39). Det nylige forslag om moms i forbindelse med e-handel³⁷ indeholder også tilsvarende kriterier, som igen bygger på status som autoriseret økonomisk operatør.

Konsignationslagre – Artikel 17a (ny), 243, stk. 3, og 262 (ændres)

Et konsignationslager er en ordning, hvorved en leverandør overfører varer til en bestemt erhverver, men endnu ikke ejendomsretten til varerne. Erhververen kan, når denne finder det belejligt, selv hente varerne fra leverandørens lager, hvorved leveringen af varerne anses for at have fundet sted. Ved indenrigshandel giver denne model ikke anledning til særlige problemer, mens dette kan være tilfældet, når leverandøren og erhververen befinder sig i forskellige medlemsstater.

Ifølge de gældende momsregler anses en virksomhed, som overfører egne varer til en anden medlemsstat med henblik på at oprette et lager for kunden, for at have foretaget en momsfritaget levering af varer i afgangsmedlemsstaten. Varernes ankomst giver anledning til en erhvervelse af varer inden for Fællesskabet hos den virksomhed, der overførte varerne, som er momspligtig i denne anden medlemsstat. Den virksomhed, der overfører varerne, skal i reglen være momsregistreret i ankomstmedlemsstaten for at kunne angive erhvervelsen inden for Fællesskabet i sin momsangivelse. Når varerne tages ud af lageret og afleveres til erhververen, anses dette for at udgøre en anden levering, og leveringsstedet er den medlemsstat, som lageret er beliggende i.

For at løse de problemer, som dette kan give anledning til i praksis, anvender nogle medlemsstater forenklingsforanstaltninger i forbindelse med sådanne transaktioner, mens andre ikke gør det. Disse forskelle er til hinder for en ensartet anvendelse af momsreglerne i det indre marked.

Den foreslåede løsning indebærer, at konsignationslagre anses for at give anledning til én enkelt levering i afgangsmedlemsstaten og én erhvervelse inden for Fællesskabet i den medlemsstat, som lageret er beliggende i, for så vidt som transaktionen finder sted mellem to godkendte afgiftspligtige personer. Leverandøren vil således ikke skulle registreres i hver af de medlemsstater, hvor vedkommende har konsignationslagre. For at sikre, at skatteforvaltningerne kan følge varerne, vil leverandøren såvel som erhververen skulle føre et register over varer i konsignationslagre, som disse regler gælder for. Leverandørens momsoversigt vil desuden skulle angive identiteten af de erhververe, som varer, der sendes efter en konsignationsaftale, leveres til på et senere tidspunkt.

³⁶ Jf. fodnote 23.

³⁷ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF og direktiv 2009/132/EF for så vidt angår visse momsforpligtelser i forbindelse med levering af ydelser og fjernsalg af varer (COM(2016) 757 final af 1.12.2016; se den foreslåede artikel 369m, stk. 1, litra c), i direktiv 2006/112/EF).

Momsregistreringsnummer og fritagelse af visse transaktioner inden for Fællesskabet — Artikel 138, stk. 1 (ændres)

Momsfritagelsen af leveringer af varer inden for Fællesskabet som fastlagt i momsdirektivets artikel 138, stk. 1, udgør kernen i de nuværende overgangsordninger. Denne fritagelse er samtidig udgangspunktet for karruselsvig. Det endelige momssystem for samhandelen inden for EU skal løse dette problem, men medlemsstaterne har anmodet om midlertidige løsninger, indtil dette system er fuldt gennemført. De har navnlig anmodet om, at der i momsdirektivet indføres et krav om, at det gyldige momsregistreringsnummer for en erhverver i en anden medlemsstat end den, som varetransporten påbegyndes i, skal være en væsentlig forudsætning for, at leverandøren kan anvende momsfrigtagelsen. Dette går videre end den nuværende situation, hvor erhververens momsregistreringsnummer i henhold til EU-Domstolens fortolkning³⁸ blot udgør en formel betingelse i forbindelse med retten til momsfrigtagelse af en levering inden for Fællesskabet. Dette fører i dag til situationer, hvor medlemsstaterne, når denne betingelse ikke er opfyldt, kun kan pålægge bøder eller administrative sanktioner, men ikke kan nægte selve fritagelsen.

De nuværende overgangsordninger bygger endvidere på kravet om, at leverandøren skal indsende en momsoversigt (VIES-oversigten, som indeholder erhververens momsregistreringsnummer). Dette er igen en formel, men ikke væsentlig betingelse i forbindelse med en fritagelse. Oplysningerne er via VIES-systemet tilgængelige for skattemyndighederne i erhververens medlemsstat, der således underrettes om, at varer, der normalt beskattes som en erhvervelse inden for Fællesskabet, ankommer til deres område. Erhververen skal angive denne erhvervelse inden for Fællesskabet i sin momsangivelse, og skattemyndighederne har da mulighed for at krydstjekke denne angivelse med oplysninger i VIES-systemet. VIES-oversigten har således været et afgørende element af momssystemet, siden de fiskale grænser og den tilknyttede tolldokumentation blev afskaffet.

Hvis medlemsstaternes skattemyndigheder ikke modtager de korrekte oplysninger fra VIES-systemet, underrettes de ikke om ankomsten af ubeskattede varer til deres område og må således udelukkende stole på deres afgiftspligtige personers angivelser. En manglende VIES-registrering af en levering kan imidlertid kun give anledning til sanktioner og ikke til en nægtelse af fritagelsen som sådan.

Den foreslåede nye artikel 138, stk. 1, indeholder derfor ændringer af disse to aspekter. Hvor der for det første i dag kun henvises til erhververen som en afgiftspligtig person eller en ikke-afgiftspligtig person, som handler i denne egenskab, fastsættes det nu også som en væsentlig betingelse for anvendelse af fritagelsen, at erhververen skal være momsregistreret i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes. Ligesom i dag vil leverandøren skulle kontrollere kundens status i VIES-systemet, før han anvender fritagelsen. I den forstand gør det ingen forskel for leverandøren i praksis, men det kan have andre konsekvenser, eftersom kundens manglende registrering i så fald vil kunne indebære, at fritagelsen afvises. For det andet gøres det også til en væsentlig betingelse, at VIES-oversigten udfyldes korrekt, hvilket i tilfælde af manglende opfyldelse af denne betingelse kan føre til, at skatteforvaltningen afviser en anmodning om fritagelse.

Kædetransaktioner — Artikel 138a (ny)

³⁸ Dom af 6.9.2012 i sag C-273/11, Mecsek-Gabona, ECLI:EU:C:2012:547; dom af 27.9.2012 i sag C-587/10, VSTR, ECLI:EU:C:2012:592; dom af 20.10.2016 i sag C-24/15, Plöckl, ECLI:EU:C:2016:791; og dom af 9.2.2017 i sag C-21/16, Euro-Tyre, ECLI:EU:C:2017:106.

De kædetransaktioner, der er omfattet af dette forslag, er på hinanden følgende leveringer af de samme varer, hvor de leverede varer er genstand for en enkelt transport inden for Fællesskabet mellem to medlemsstater. I denne situation skal transporten i henhold til Domstolens retspraksis³⁹ henføres til én enkelt levering i kæden med henblik på at fastslå, hvilken transaktion momsfrigørelsen for levering inden for Fællesskabet skal anvendes på efter momsdirektivets artikel 138. Denne bestemmelse fastsætter som betingelse for fritagelsen, at varerne skal forsendes eller transporteres af sælgeren eller erhververen eller for disses regning fra en medlemsstat til en anden. I den forbindelse har medlemsstaterne anmodet om lovgivningsmæssige forbedringer for at øge retssikkerheden for de økonomiske operatører, når disse skal bestemme, hvilken levering i kædetransaktionen transporten inden for Fællesskabet skal henføres til (som vil være den levering inden for kædetransaktionen, som fritagelsen efter artikel 138 anvendes på, forudsat at alle betingelserne for en sådan fritagelse er opfyldt).

I de tilfælde, hvor transporten foretages af en mellemleverandør i kæden eller for dennes regning, foreslås der regler, hvorved den pågældende transport henføres i) til leveringen til den pågældende mellemleverandør, hvis denne er momsregistreret i en anden medlemsstat end leveringsmedlemsstaten og har meddelt sin leverandør, hvilken medlemsstat varerne vil ankomme til; ii) til leveringen foretaget af mellemleverandøren til den næste operatør i kæden, hvis en af de to betingelser i i) ikke er opfyldt. Disse regler, og den retssikkerhed de bibringer, vil kun finde anvendelse, når både mellemleverandøren og den afgiftspligtige person, som leverede varerne til denne, er godkendte afgiftspligtige personer. Der er ikke behov for lignende regler, når transporten foretages for den første leverandør i kædens regning (idet transporten kun kan henføres til den første levering), eller når den foretages for den sidste afgiftspligtige person i kædens regning (idet transporten kun kan henføres til leveringen til denne afgiftspligtige person).

Det udelukkes ikke, at transporten i tilfælde af deltagelse af en ikke-godkendt afgiftspligtig person kan henføres til den samme levering. I dette tilfælde finder retsforordningerne i artikel 138a imidlertid ikke anvendelse, og det påhviler således ligesom under de nugældende regler den berørte afgiftspligtige person at dokumentere, at transporten og fritagelsen er knyttet til den pågældende levering.

Et endeligt system for samhandelen inden for EU – Artikel 402 (ændres), 403 og 404 (udgår)

De grundlæggende elementer af det endelige system for samhandelen inden for EU indføres sammen med de overordnede retningslinjer for, hvordan det vil fungere. Hvad angår det valgte system henvises der til den konsekvensanalyse, der ledsager dette forslag.

Som nævnt i afsnit 1 ovenfor vil et yderligere forslag i 2018 indeholde de nærmere tekniske bestemmelser vedrørende den konkrete implementering af disse grundlæggende elementer. Det kommende forslag vil indebære en komplet revision af momsdirektivet og erstatte eller afskaffe de nuværende overgangsbestemmelser. Der vil også være behov for yderligere ændringer af reglerne om administrativt samarbejde samt for at udvikle IT-redskaber for at sikre, at systemet fungerer efter hensigten.

³⁹ Domstolens dom af 6. april 2006 i sag C-245/04, Emag Handel, ECLI:EU:C:2006:232.

I den foreslåede artikel 402 i direktivet fastslås det nu, at det endelige momssystem for samhandelen inden for EU vil bygge på princippet om beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten for leveringen af varer og tjenesteydelser. I den forbindelse indføres der i de ovennævnte nærmere tekniske bestemmelser et nyt begreb for varer, den såkaldte "levering inden for EU". Denne nye afgiftsudløsende begivenhed skal erstatte den nuværende ordning, hvor en levering i afgangsmedlemsstaten er fritaget, mens en erhvervelse inden for Fællesskabet i bestemmelsesmedlemsstaten beskattes som en særskilt afgiftsudløsende begivenhed. Med det nye begreb vil "leveringsstedet" være den medlemsstat, som varerne ankommer til.

Samtidig vil leverandøren være betalingspligtig for momsen af denne levering inden for EU, medmindre erhververen er en godkendt afgiftspligtig person, i hvilket tilfælde den godkendte afgiftspligtige person vil angive momsen i sin momsangivelse. Hvis den betalingspligtige for momsen ikke er etableret i den medlemsstat, hvor momsen skal betales, vil han kunne opfylde sine indberetnings- og betalingsforpligtelser ved hjælp af one-stop-shop-systemet. Dette system vil også kunne anvendes til modregning af indgående moms.

Skønt det på nuværende tidspunkt endnu ikke er udtrykkeligt fastsat, kan eller bør det nye system også indebære en afskaffelse af momsoversigten (VIES-oversigten), anvendelse af de almindelige faktureringsregler i leverandørens medlemsstat samt en harmonisering af visse regler vedrørende fakturering (f.eks. udstedelsestidspunkt), afgiftspligtens indtræden og forfald i forbindelse med levering af varer inden for EU.

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

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) I 1967, da Rådet indførte det fælles merværdiafgiftssystem (moms) ved Rådets direktiv 67/227/EØF³ og 67/228/EØF⁴, afgav man samtidig et løfte om at oprette et endeligt momssystem, som skulle fungere inden for Det Europæiske Fællesskab på samme måde som inden for en medlemsstat. Eftersom de politiske og tekniske betingelser for et sådant system ikke var til stede, da de fiskale grænser mellem medlemsstaterne blev afskaffet i slutningen af 1992, blev der vedtaget overgangsordninger for moms. I henhold til Rådets nugældende direktiv 2006/112/EF⁵ skal disse overgangsbestemmelser erstattes af endelige ordninger.
- (2) Kommissionen meddelte i sin momshandlingsplan⁶ sin hensigt om at fremsætte et forslag med principperne for et endeligt momssystem for den grænseoverskridende samhandel mellem virksomheder i medlemsstaterne, som ville tage udgangspunkt i beskatningen af grænseoverskridende levering af varer i bestemmelsesmedlemsstaten.
- (3) Det vil indebære, at det nuværende system baseret på en levering af varer, som er fritaget i afgangsmemlemsstaten, og en erhvervelse inden for Fællesskabet af varer,

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ Rådets første direktiv 67/227/EØF af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT 71 af 14.4.1967, s. 1301).

⁴ Rådets andet direktiv 67/228/EØF af 11. april 1967 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystems struktur og de nærmere regler for dets anvendelse (EFT 71 af 14.4.1967, s. 1303).

⁵ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

⁶ 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).

som er afgiftspligtig i bestemmelsesmedlemsstaten, erstattes med et system baseret på én enkelt levering, som beskattes i og efter de gældende momssatser i bestemmelsesmedlemsstaten. Som hovedregel opkræves momsen af leverandøren, der ved hjælp af en webportal vil kunne kontrollere den gældende momssats i alle medlemsstaterne. Hvis erhververen af varerne er en godkendt afgiftspligtig person (dvs. er anerkendt i medlemsstaterne som en pålidelig skattebetaler), vil ordningen med omvendt betalingspligt imidlertid finde anvendelse, og den godkendte afgiftspligtige person vil således være betalingspligtig for momsen af leveringen inden for EU. Det endelige momssystem vil desuden bygge på idéen om en fælles registreringsordning (one-stop-shop) for virksomhederne, der giver mulighed for at betale og fradrage moms.

- (4) Disse principper bør fastslås i direktivet og bør erstatte den nuværende model, hvor de endelige ordninger bygger på beskatning i oprindelsesmedlemsstaten.
- (5) I sine konklusioner af 8. november 2016⁷ opfordrede Rådet Kommissionen til at foretage visse forbedringer af EU's momsregler for grænseoverskridende transaktioner, nærmere bestemt i forbindelse med momsregistreringsnummerets betydning for fritagelsen af leveringer inden for Fællesskabet, konsignationslagre, kædetransaktioner og bevis for transport med henblik på fritagelse af transaktioner inden for Fællesskabet.
- (6) I lyset af denne anmodning og eftersom det vil tage adskillige år at gennemføre det endelige momssystem for samhandelen i EU, forekommer disse særlige foranstaltninger hensigtsmæssige med henblik på at harmonisere og forenkle visse ordninger for virksomhederne.
- (7) Det er nødvendigt at indføre en status som godkendt afgiftspligtig person for at sikre, at forbedringerne af EU's momsregler for grænseoverskridende transaktioner anvendes effektivt, og at der sker en gradvis overgang til det endelige system for samhandelen i EU.
- (8) I det nuværende system skelnes der ikke mellem pålidelige og mindre pålidelige afgiftspligtige personer ved anvendelsen af momsreglerne. Indførelsen af en status som godkendt afgiftspligtig person, som bygger på objektive kriterier, bør give mulighed for at udpege sådanne pålidelige afgiftspligtige personer. En sådan status vil give dem adgang til bestemte regler, som er følsomme over for svig, og som ikke er tilgængelige for andre afgiftspligtige personer.
- (9) Tildelingen af status som godkendt afgiftspligtig person bør bygge på harmoniserede kriterier på EU-plan, og en medlemsstats godkendelse bør derfor være gyldig i hele Unionen.
- (10) Nogle afgiftspligtige personer, som er omfattet af særordninger, der udelukker dem fra de almindelige momsregler, eller som kun lejlighedsvis udøver økonomisk virksomhed, bør ikke tildeles status som godkendt afgiftspligtig person med hensyn til disse særordninger eller lejlighedsvis aktiviteter. Det ville kunne hindre en gnidningsløs anvendelse af de foreslåede ændringer.
- (11) Konsignationslagre vedrører den situation, hvor leverandøren på tidspunktet for transport af varerne til en anden medlemsstat allerede er bekendt med identiteten af

⁷ Rådets konklusioner af 8. november 2016 om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner (Doc. 14257/16 FISC 190 ECOFIN 1023 af 9.11.2016).

erhververen, som varerne vil blive leveret til på et senere tidspunkt efter ankomst til bestemmelsesmedlemsstaten. Denne situation giver i dag anledning til på den ene side en levering (i varernes afgangsmedlemsstat) og på den anden side en erhvervelse inden for Fællesskabet (i varernes ankomstmedlemsstat) efterfulgt af en "indenrigslevering" i ankomstmedlemsstaten, hvilket kræver, at leverandøren er momsregistreret i sidstnævnte medlemsstat. For at undgå dette bør sådanne transaktioner, når de foregår mellem to godkendte afgiftspligtige personer, på visse betingelser anses som givende anledning til én fritaget levering i afgangsmedlemsstaten og én erhvervelse inden for Fællesskabet i ankomstmedlemsstaten.

- (12) Med hensyn til forbindelsen mellem momsregistreringsnummeret og fritagelsen for levering af varer i samhandelen inden for Fællesskabet foreslås det, at indførelsen i momsinformationsudvekslingssystemet (VIES) af det momsregistreringsnummer, som tildeles erhververen af varerne af en anden medlemsstat end den, hvor transporten af varerne påbegyndes, og angivelsen af dette nummer i leverandørens oversigt bør gøres til væsentlige betingelser i stedet for formelle betingelser for anvendelsen af en fritagelse, sammen med betingelsen om, at varerne skal transporteres uden for leveringsmedlemsstaten. VIES-oversigten er vigtig for at underrette ankomstmedlemsstaten om tilstedeværelsen af varer på dens område, og den spiller derfor en afgørende rolle i kampen mod svig inden for EU.
- (13) Kædetransaktioner er på hinanden følgende leveringer af varer, som er genstand for én enkelt transport inden for Fællesskabet. Varebevægelser inden for Fællesskabet bør udelukkende henføres til én levering, og det bør kun være muligt at momsfritage denne ene levering inden for Fællesskabet. De øvrige leveringer i kæden bør beskattes og kan kræve, at leverandøren er momsregistreret i leveringsmedlemsstaten. For at undgå at medlemsstaterne anvender forskellige fremgangsmåder, hvilket kan føre til dobbelt- eller ikke-beskatning, og for at øge retssikkerheden for operatørerne bør der indføres en fælles regel om, at en transport af varer på visse betingelser bør henføres til én enkelt levering inden for kædetransaktionen.
- (14) Målene for dette direktiv, dvs. bedre anvendelse af momsordningerne i samhandelen mellem virksomhederne på tværs af grænserne og fastlæggelse af principperne for det endelige momssystem, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (15) I henhold til den fælles politiske erklæring af 28. september 2011 fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter⁸ 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 forbindelse med dette direktiv finder lovgiver, at fremsendelse af sådanne dokumenter er berettiget.
- (16) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres —

⁸ EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14.

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 2006/112/EF foretages følgende ændringer:

1) Følgende indsættes som artikel 13a:

"Artikel 13a

1. En afgiftspligtig person, der har et hjemsted eller et fast forretningssted inden for Fællesskabet, eller der i mangel af et hjemsted eller et fast forretningssted har sin bopæl eller sit sædvanlige opholdssted inden for Fællesskabet, og der som led i sin økonomiske virksomhed gennemfører eller agter at gennemføre en af de transaktioner, der er omhandlet i artikel 17a, 20 og 21, eller transaktioner i overensstemmelse med betingelserne i artikel 138, kan anmode skattemyndighederne om tildeling af status som godkendt afgiftspligtig person.

Skattemyndighederne indrømmer en ansøger denne status, såfremt kriterierne i stk. 2 er opfyldt, medmindre ansøgeren er udelukket fra en sådan godkendelse efter bestemmelserne i stk. 3.

Hvis ansøgeren er en afgiftspligtig person, der er indrømmet status som autoriseret økonomisk operatør i toldøjemed, anses kriterierne i stk. 2 for at være opfyldt.

2. Alle følgende kriterier skal være opfyldt, for at der kan indrømmes status som godkendt afgiftspligtig person:

- (a) fravær af enhver alvorlig overtrædelse eller gentagne overtrædelser af afgifts- og toldlovgivningen, herunder idømte alvorlige strafbare handlinger i tilknytning til ansøgerens økonomiske virksomhed
- (b) ansøgerens bevis for en høj grad af kontrol over sin virksomhed og over varestrømmen, enten ved hjælp af et system til forvaltning af forretningsregnskaber og om nødvendigt transportdokumenter, som giver mulighed for at foretage passende skattekontrol, eller ved hjælp af et pålideligt eller dokumenteret internt revisionsspor
- (c) bevis for ansøgerens økonomiske solvens, som anses for påvist, enten når ansøgeren har en god økonomisk formåen, der sætter den pågældende i stand til at opfylde sine forpligtelser, under behørig hensyntagen til den berørte erhvervsaktivitets særlige kendetegn, eller ved frembringelse af garantier fra forsikrings- eller finansielle institutioner eller andre økonomisk pålidelige tredjeparter.

3. Følgende afgiftspligtige personer må ikke indrømmes status som godkendt afgiftspligtig person:

- (a) afgiftspligtige personer, der er omfattet af den fælles standardsatsordning for landbrugere
- (b) afgiftspligtige personer, der er omfattet af den i artikel 282-292 omhandlede fritagelse for små virksomheder
- (c) afgiftspligtige personer, der foretager leveringer af varer og ydelser, som der ikke kan fradrages moms for

- (d) afgiftspligtige personer, som foretager lejlighedsvis levering af nye transportmidler, jf. artikel 9, stk. 2, eller driver lejlighedsvis virksomhed, jf. artikel 12.

De afgiftspligtige personer i litra a) - d) kan imidlertid indrømmes status som godkendt afgiftspligtig person i forbindelse med deres øvrige økonomiske virksomhed.

4. En afgiftspligtig person, der anmoder om status som godkendt afgiftspligtig person, forelægger skattemyndighederne alle de oplysninger, som de har brug for til at træffe en afgørelse.

Skattemyndighederne med beføjelse til at tildele denne status er:

- (a) myndighederne i den medlemsstat, hvor ansøgeren har etableret hjemsted for sin virksomhed
- (b) myndighederne i medlemsstaten med det faste forretningssted, hvor ansøgeren fører sit skattemæssige hovedbogholderi, eller hvor der er adgang hertil, når ansøgeren har etableret hjemsted for sin virksomhed uden for Fællesskabet, men har et eller flere faste forretningssteder inden for Fællesskabet
- (c) myndighederne i den medlemsstat, hvor ansøgeren har sin faste bopæl eller sit sædvanlige opholdssted, hvis han hverken har et hjemsted eller et fast forretningssted.
5. Ved afslag på ansøgningen giver skattemyndighederne ansøgeren en begrundelse herfor sammen med afgørelsen. Medlemsstaterne sørger for, at ansøgeren kan klage over en afgørelse om afslag på en ansøgning.
6. Den afgiftspligtige person, der er blevet indrømmet status som godkendt afgiftspligtig person, underretter straks skattemyndighederne om eventuelle forhold, der opstår, efter at afgørelsen er truffet, og som kan påvirke eller få indflydelse på opretholdelsen af denne status. Den skattemæssige status tilbagekaldes af skattemyndighederne, hvis kriterierne i stk. 2 ikke længere er opfyldt.
7. Status som godkendt afgiftspligtig person i én medlemsstat anerkendes af skattemyndighederne i alle medlemsstaterne."

2) Følgende indsættes som artikel 17a:

"Artikel 17a

1. En godkendt afgiftspligtig persons overførsel af en vare fra sin virksomhed til en anden medlemsstat i henhold til en konsignationsaftale sidestilles ikke med levering af varer mod vederlag.
2. Med henblik på denne artikel anses der for at foreligge en konsignationsaftale, når følgende betingelser er opfyldt:
- (a) varerne forsendes eller transporteres af en godkendt afgiftspligtig person eller af en tredjepart for denne godkendte afgiftspligtige persons regning til en anden medlemsstat med henblik på levering af disse varer dér, på et senere tidspunkt og efter deres ankomst, til en anden godkendt afgiftspligtig person
- (b) den godkendte afgiftspligtige person, som forsender eller transporterer varerne, er ikke etableret i den medlemsstat, hvortil varerne forsendes eller transporteres

- (c) den godkendte afgiftspligtige person, som varerne leveres til, er momsregistreret i den medlemsstat, hvortil varerne forsendes eller transporteres, og både hans identitet og det momsregistreringsnummer, han er blevet tildelt af denne medlemsstat, er kendt af den godkendte afgiftspligtige person, der er omhandlet i litra b), på det tidspunkt, hvor forsendelsen eller transporten påbegyndes
 - (d) den godkendte afgiftspligtige person, som forsender eller transporterer varerne, har registreret denne forsendelse eller transport i det register, der er omhandlet i artikel 243, stk. 3, og har angivet identiteten af den godkendte afgiftspligtige person, der erhverver varerne, samt det momsregistreringsnummer, der er tildelt denne person af den medlemsstat, som varerne forsendes eller transporteres til, i den oversigt, der er omhandlet i artikel 262.
3. Når betingelserne i stk. 2 er opfyldt på tidspunktet for overdragelsen af retten til som ejer at råde over varerne til den godkendte afgiftspligtige person, der er omhandlet i stk. 2, litra c), finder følgende regler anvendelse:
- (a) der anses for at være foretaget en levering af varer, som er fritaget for moms efter artikel 138, stk. 1, af den godkendte afgiftspligtige person, der forsendte eller transporterede varerne, eller af en tredjemand for dennes regning i den medlemsstat, hvorfra varerne blev forsendt eller transporteret
 - (b) der anses for at være foretaget en erhvervelse af varer inden for Fællesskabet af den godkendte afgiftspligtige person, som varerne leveres til, i den medlemsstat, hvortil varerne blev forsendt eller transporteret."

3) Artikel 138, stk. 1, affattes således:

"1. Medlemsstaterne fritager levering af varer, der af sælgeren, af erhververen eller for disses regning forsendes eller transporteres til steder uden for medlemsstaternes respektive område, men inden for Fællesskabet, når følgende betingelser er opfyldt:

- (a) varerne leveres til en anden afgiftspligtig person eller til en ikke-afgiftspligtig juridisk person, som handler i denne egenskab, i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes
- (b) den afgiftspligtige person eller den ikke-afgiftspligtige juridiske person, som leveringen foretages til, er momsregistreret i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes
- (c) oversigten, som indsendes af leverandøren efter artikel 262, bærer en henvisning til den person, der erhverver varerne."

4) Følgende indsættes som artikel 138a:

"Artikel 138a

1. Med henblik på anvendelse af fritagelserne i artikel 138 i forbindelse med kædetransaktioner henføres en transport inden for Fællesskabet til den levering, der foretages af formidleren til den mellemliggende operatør, når følgende betingelser er opfyldt:

- (a) den mellemliggende operatør meddeler formidleren navnet på varenes ankomstmedlemsstat

- (b) den mellemliggende operatør er momsregistreret i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes.
2. Hvis en af betingelserne i stk. 1 ikke er opfyldt, henføres en transport inden for Fællesskabet i forbindelse med en kædetransaktion til den levering, som den mellemliggende operatør foretager til kunden.
3. I denne artikel forstås ved:
- (a) "kædetransaktion": en situation, hvor på hinanden følgende leveringer af de samme varer foretaget af afgiftspligtige personer giver anledning til én enkelt transport af varer inden for Fællesskabet, og hvor både den mellemliggende operatør og formidleren er godkendte afgiftspligtige personer
 - (b) "mellemliggende operatør": enhver leverandør i kæden, bortset fra den første leverandør, som sender eller transporterer varer, eller lader en tredjemand sende eller transportere varerne for hans regning
 - (c) "formidler": den afgiftspligtige person i kæden, som leverer varerne til den mellemliggende operatør
 - (d) "kunde": den afgiftspligtige person i kæden, som den mellemliggende operatør leverer varerne til."

5) I artikel 243 indsættes som stk. 3:

"3. Enhver godkendt afgiftspligtig person, der overfører varer i henhold til en konsignationsaftale som omhandlet i artikel 17a, skal føre et register over følgende:

- (a) de varer, der er forsendt eller transporteret til en anden medlemsstat, og adressen for deres oplagring i denne medlemsstat
- (b) de varer, der er leveret på et senere tidspunkt og efter ankomst til den i litra a) omhandlede medlemsstat.

Enhver godkendt afgiftspligtig person, til hvem der leveres varer i henhold til en konsignationsaftale som omhandlet i artikel 17a, skal føre et register over disse varer."

6) Artikel 262 affattes således:

"Artikel 262

1. Enhver momsregistreret afgiftspligtig person skal indsende en oversigt over følgende:

- (a) de momsregistrerede erhververe, som han har leveret varer til på de i artikel 138, stk. 1, og stk. 2, litra c), fastsatte betingelser
- (b) de momsregistrerede personer, som han har leveret varer til efter selv at have fået varerne leveret ved erhvervelse inden for Fællesskabet som omhandlet i artikel 42
- (c) de afgiftspligtige personer og de ikke-afgiftspligtige momsregistrerede juridiske personer, som han har leveret ydelser til, bortset fra ydelser, der er fritaget for moms i den medlemsstat, hvor transaktionen er afgiftspligtig, og for hvilke modtageren skal betale moms i henhold til artikel 196.

2. Foruden oplysningerne i stk. 1 skal hver godkendt afgiftspligtig person identificere de godkendte afgiftspligtige personer, som varer er tiltænkt, hvor varerne forsendes

eller transporteres i henhold til en konsignationsaftale i overensstemmelse med betingelserne i artikel 17a."

7) Overskriften til kapitel 1 i afsnit XV affattes således:

"Endelig ordning for samhandelen mellem medlemsstaterne"

8) Artikel 402 affattes således:

"Artikel 402"

Den i dette direktiv fastsatte momsordning for samhandelen mellem medlemsstaterne er en overgangsordning og erstattes af en endelig ordning, der er baseret på princippet om beskatning af varer og ydelser i bestemmelsesmedlemsstaten, om leverandørens betalingspligt for momsen, eller erhververens, hvis denne er en godkendt afgiftspligtig person, og om en fælles registreringsordning for angivelse, betaling og fradrag af moms."

(9) Artikel 403 og 404 udgår.

Artikel 2

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 31. december 2018 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse love og bestemmelser fra den 1. januar 2019.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette 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 retsforskrifter, 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*