



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.5.2023
COM(2023) 262 final

2023/0158 (CNS)

Customs reform

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsreglerne for afgiftspligtige personer, der formidler fjernslag af indførte varer, samt anvendelsen af særordningen for fjernsalg af varer, der indføres fra tredjelandssområder eller tredjelande, og særordningen for angivelse og betaling af importmoms

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Dette initiativ indgår i en bred og omfattende reform af toldunionen sammen med forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om EU-toldkodeksen, EU-tolldatacentret og EU-toldmyndigheden og om ophævelse af forordning (EU) nr. 952/2013 ("den reviderede toldkodeks") og forslaget til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 1186/2009 af 16. november 2009 om en fællesskabsordning vedrørende fritagelse for import- og eksportafgifter og Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told, og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif.

Merværdiafgift (moms) er en vigtig kilde til offentlige indtægter i alle EU-medlemsstater¹. I 2020 bidrog den med mellem 20 % og 50 % til de samlede skatteindtægter i alle medlemsstaterne og tegnede sig for ca. 26 % af de samlede årlige skatteindtægter for den offentlige sektor i EU-27. Den er også en vigtig finansieringskilde for EU-budgettet, eftersom 0,3 % af den moms, der opkræves på nationalt plan, overføres til EU som egne indtægter, hvilket svarer til 12 % af det samlede EU-budget.

Skatteprovenutabet, der også kaldes "momsgabet", tydeliggør problemerne med mangelfuld momsopkrævning og -kontrol. En betydelig del af dette tab, der i 2020 blev anslået til i alt 93 mia. EUR, skyldes svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC-svig). Momsgabet omfatter også mistede indtægter som følge af momssvig og -unddragelse, momsundgåelse, konkurser og finansiel insolvens samt fejlregninger og administrative fejl i medlemsstaterne. Momssystemet er ikke kun sårbart over for svig, men er også blevet stadig mere komplekst og besværligt for virksomhederne.

Som reaktion på den eksplosive vækst i e-handelsaktiviteten og en fragmenteret lovgivningsramme for opkrævning af moms på e-handelsleverancer blev der med pakken om moms på e-handel den 1. juli 2021 indført en række moms- og toldrelaterede reformer for at modernisere og forenkle opkrævningen af moms på e-handelstransaktioner. Ud fra resultaterne af en evaluering, der blev gennemført i forbindelse med de første 6 måneders anvendelse, lader e-handelspakken til at have været en stor succes. Dette blev bekræftet af medlemsstaterne i Rådets konklusioner² fra Økofinrådet i marts 2022.

Hvad angår indførsel var et af de primære mål med pakken om moms på e-handel at skabe lige vilkår for leverandører, der er etableret i EU, ved at gøre op med forvridende regler, der førte til konkurrenceproblemer på e-handelsmarkedet. Momsfritagelsen for indførsel af forsendelser af ringe værdi, der ikke overstiger 22 EUR, blev afskaffet. Som følge heraf skal der nu betales moms af alle kommercielle varer, der indføres til Europa fra et tredjeland eller et tredjelandsområde, uanset deres værdi.

Med afskaffelsen af tærsklen på 22 EUR blev der med e-handelspakken indført en række forenklinger for at mindske regelbyrden for erhvervsdrivende, der foretager fjernsalg af varer indført til EU. Anvendelsesområdet for disse forenklinger var imidlertid begrænset til indførsler med en reel værdi på ikke over 150 EUR.

En sådan forenkling er one-stop-shoppen for indførsel (IOSS), som imidlertid kun kan anvendes ved fjernsalg af indførte varer med en reel værdi på højst 150 EUR (da pakken om

¹ [Tax revenue statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1), Eurostat.

² Rådets konklusioner om gennemførelsen af pakken om moms på e-handel, ST 7104/22 af 15.3.2022.

moms på e-handel ikke afskaffede tærsklen for toldfritagelse på 150 EUR). Afgiftspligtige personer, der vælger at benytte IOSS, behøver ikke at lade sig momsregistrere i hver medlemsstat, hvor deres heraf omfattede levering af varer til forbrugerne finder sted. Når IOSS anvendes, opkræves den moms, der skal betales af disse leveringer, på leveringstidspunktet, hvilket betyder, at momsen ikke skal opkræves på indførselstidspunktet. Ordningen er imidlertid anderledes for varer med en værdi på over 150 EUR, da sådant fjernsalg af indførte varer er momspligtigt på indførselstidspunktet (momsen opkræves ikke på forhånd).

Forslaget om at reformere toldreglerne³ er en god mulighed for at afskaffe tærsklen på 150 EUR, som i øjeblikket begrænser anvendelsen af IOSS til fjernsalg af indførte varer med en værdi på højst 150 EUR. Forslaget indfører konceptet "faktisk importør", som er enhver person, der er involveret i fjernsalg af varer, der skal indføres fra tredjelandsområder eller tredjelande, og som har tilladelse til at anvende IOSS. Sådanne personer vil blive pålagt toldskyld, når betalingen for fjernsalg accepteres, og de vil kunne anvende en "forenklet toldbehandling ved fjernsalg" ved fastsættelsen af den relevante toldværdi.

Under den forenkledede toldbehandling kan den faktiske importør anvende en af tarifieringskategorierne på toldværdien. Den faktiske importør vil således være i besiddelse af alle de oplysninger, der er nødvendige for at foretage en korrekt beregning af momsgrundlaget, herunder de afgifter, der skal betales som følge af indførslen. Det er derfor hensigtsmæssigt at ændre Rådets direktiv 2006/112/EF ved at afskaffe den tærskel på 150 EUR, der gælder for IOSS.

Afskaffelsen af IOSS-tærsklen på 150 EUR er berettiget i sig selv, da den vil understøtte målet om fælles momsregistrering i Unionen ved at give IOSS-registrerede erhvervsdrivende mulighed for at angive og overføre den skyldige moms på alle deres relevante leveringer af IOSS-varer, uanset varernes værdi. Selv om afskaffelsen af IOSS-tærsklen ikke afhænger af gennemførelsen af toldreformerne, vil den ikke desto mindre understøtte reformen af toldrammen, da den vil øge de fordele, som de toldrelaterede forenklinger vil skabe for beregningen af moms på fjernsalg af indførte varer. En IOSS-registreret erhvervsdrivende vil som faktisk importør råde over alle de oplysninger, der er nødvendige for at beregne den korrekte moms, der skal betales af alt relevant fjernsalg af indførte varer. Denne foranstaltning vil derfor også bidrage til at forhindre for lav værdiansættelse i forbindelse med fjernsalg af indførte varer, da den korrekte moms vil blive opkrævet på leveringstidspunktet, dvs. når betalingen for e-handelstransaktionen accepteres.

Desuden har dette forslag til formål yderligere at mindske den regelbyrde, som erhvervsdrivende, der foretager fjernsalg af indførte varer, står over for, ved også at udvide den forenkling, der er kendt som "særordningerne".

Når visse betingelser er opfyldt, giver særordningerne posttjenester, eksprestransportører, toldklarerer og andre operatører, der på kundens vegne udfylder indførselsanmeldelsen, mulighed for at angive og overføre den moms, der opkræves ved indførsel af visse varer, på månedsbasis. Særordningerne er en frivillig forenkling og finder anvendelse på visse betingelser på indførsel af varer med en reel værdi på højst 150 EUR, bortset fra punktafgiftspligtige varer. I henhold til dette forslag vil tærsklen på 150 EUR, som i øjeblikket gælder for særordningerne, også blive afskaffet. Dette initiativ vil yderligere lette regelbyrden og omkostningerne i forbindelse med indførsel af varer med en værdi på over 150 EUR.

³ [Revision af EU-toldkodeksen \(europa.eu\)](http://europa.eu)

Ud over IOSS-forenklingen og særordningerne indeholdt e-handelspakken også bestemmelser om markedspladsers og platformes faktiske ansvar, når de formidler fjernsalg af varer indført EU til med en reel værdi på højst 150 EUR. Ordningen med en faktisk leverandør er en vigtig reform, der har til formål at mindske risikoen for manglende betaling af moms. Når denne ordning finder anvendelse, behøver individuelle sælgere på markedspladser ikke at lade sig momsregistrere i forbindelse med leveringer, der er omfattet af reglen om den faktiske leverandør. Denne særlige foranstaltning fjerner regelbyrden for sælgere, der opererer via markedspladser. Den styrker også regeloverholdelsen, da den strømliner tusindvis af underliggende sælgers momsforpligtelser, idet markedspladsen betragtes som den person, der er ansvarlig for at angive og betale den skyldige moms af disse leveringer. Med dette initiativ foreslås det at afskaffe tærsklen på 150 EUR for yderligere at udvide anvendelsesområdet for ordningen om en faktisk leverandør til at omfatte alt fjernsalg af varer indført til EU uanset deres værdi. Dette forslag har derfor også til formål at mindske regelbyrden for afgiftspligtige personer, der foretager fjernsalg af varer indført til EU via markedspladser, hvilket er i overensstemmelse med hovedmålene for forslaget om moms i den digitale tidsalder.

I forlængelse af reformerne af momssystemet for e-handel vedtog Kommissionen i december 2022 forslaget om moms i den digitale tidsalder som bebudet i handlingsplanen for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningen fra 2020⁴.

Dette forslag har til formål yderligere at tilpasse EU's momsramme ved at udvide rækken af leveringer, der er omfattet af IOSS, særordninger og ordningen om en faktisk leverandør. I henhold til dette forslag kan IOSS anvendes til at angive og overføre den skyldige moms på alt fjernsalg af varer indført til EU, uanset deres værdi, dog undtagen varer, der er pålagt punktafgifter, som fortsat er udelukket fra ordningen. På samme måde vil både særordningerne og ordningen om en faktisk leverandør blive udvidet ved at afskaffe tærsklen på 150 EUR, som i øjeblikket begrænser deres anvendelse og effektivitet. Dette initiativ vil yderligere styrke konceptet om fælles momsregistrering i EU. Dette forslag er derfor i overensstemmelse med forslaget om moms i den digitale tidsalder og dets mål om at mindske regelbyrden for afgiftspligtige personer, da det vil fjerne de mange registreringsforpligtelser, som personer, der foretager fjernsalg af indførte varer med en værdi på over 150 EUR, ellers kan stå over for.

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

Dette initiativ er i overensstemmelse med forslaget om moms i den digitale tidsalder⁵, som blev vedtaget af Kommissionen den 8. december 2022 og er til drøftelse i Rådet. Forslaget har til formål at modernisere og tilpasse EU-momssystemet til den digitale tidsalder. Det udgør en omfattende og mangesidet reformpakke, som har tre hovedformål, hvoraf det ene er at styrke konceptet om fælles momsregistrering i EU.

Et af hovedformålene med forslaget om moms i den digitale tidsalder er at begrænse behovet for multiple momsregistreringer i EU. Dette gøres ved at udvide anvendelsesområdet for de forenklingværktøjer, der anvendes til at angive og betale moms på fjernsalg af varer⁶.

⁴ [Moms i den digitale tidsalder \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/press-releases/2022/12/08_moms_i_den_digital_tidsalder_europa.eu).

⁵ Forslag til RÅDETS DIREKTIV om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsregler for den digitale tidsalder (COM(2022) 701 final). 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 (COM(2022) 703). Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESFORORDNING om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 for så vidt angår oplysningskravene for visse momsordninger (COM(2022) 704 final).

⁶ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-e-commerce_en

Reformerne i forbindelse med forslaget vil fremme konceptet om fælles momsregistrering i EU ved at udvide omfanget af leveringer, der er omfattet af EU's one-stop-shop-forenkling, som er en del af forenklingerne af one-stop-shopordningerne (OSS). Nærværende forslag har til formål yderligere at mindske antallet af tilfælde, hvor en afgiftspligtig person, der foretager fjernsalg af indførte varer, skal lade sig momsregistrere i mere end én medlemsstat ved at udvide reglen om en faktisk leverandør og ved at udvide IOSS og særordningerne til at omfatte indførte varer med en værdi på over 150 EUR. Derfor bidrager både dette initiativ og forslaget om moms i den digitale tidsalder til målet om fælles momsregistrering i EU.

Med forslaget om moms i den digitale tidsalder blev der også indført obligatorisk brug af IOSS for platforme. Ifølge forslaget vil IOSS være obligatorisk for markedspladser, der fungerer som faktisk leverandør i forbindelse med visse former for fjernsalg af indførte varer. Ifølge nærværende forslag vil markedspladser, der formidler fjernsalg af indførte varer med en værdi på over 150 EUR, nu blive anset som den faktiske leverandør i forbindelse med disse leveringer og vil derfor være forpligtet til at angive og overføre den moms, der skal betales for disse leveringer via IOSS. Denne reform beskytter yderligere EU's momssystem og styrker bekæmpelsen af momssvig, da indsatsen for at overholde reglerne nu vil fokusere på en endnu mindre pulje af markedspladser (afgiftspligtige personer), som har gode resultater med hensyn til overholdelse af momsreglerne, og som ud fra et toldmæssigt synspunkt også vil blive betragtet som faktisk importør for alle leveringer af indførte varer, som de formidler via deres platform. Desuden vil denne foranstaltning mindske risikoen for lav værdiansættelse i forbindelse med fjernsalg af indførte varer. Som faktisk importør råder markedspladsen over alle de elementer, der er nødvendige for at beregne det korrekte momsbeløb for sådanne leveringer. Det vil ikke længere være muligt at foretage for lav værdiansættelse, da markedspladsen vil opkræve moms på forhånd på grundlag af varenes noterede salgpris. Ved fastsættelsen af momsgrundlaget vil den IOSS-registrerede markedsplads, der både optræder som faktisk leverandør og faktisk importør, medtage alle forhold såsom skatter, told og afgifter, der skal betales som følge af indførsel, samt andre udgifter såsom transport- og forsikringsomkostninger, der er nødvendige for en korrekt beregning af momsgrundlaget. Det korrekte momsbeløb vil derfor blive opkrævet og overført til de relevante skattemyndigheder. Da momsen opkræves på forhånd på tidspunktet for salget af IOSS-varer, vil indførselsprocessen også blive lettet, da den efterfølgende indførsel af IOSS-varer er fritaget for indførselsmoms.

Initiativet understøtter EU's strategi for bæredygtig vækst⁷, som omhandler bedre skatteopkrævning, mindre skattesvig, -undgåelse og -unddragelse og færre overholdelsesomkostninger for virksomheder, enkeltpersoner og skatteforvaltninger. Forbedringen af skattesystemerne med henblik på at fremme mere bæredygtig og retfærdig økonomisk virksomhed er ligeledes en del af EU's dagsorden for konkurrencedygtig bæredygtighed.

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

Dette initiativ er i overensstemmelse med toldhandlingsplanen⁸. Forvaltning af e-handel er et af de fire centrale indsatsområder i toldhandlingsplanen. Dette forslag om at udvide IOSS-

⁷ Medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner indeholder en lang række reformer, der har til formål at forbedre erhvervs klimaet og fremme indførelsen af digitale og grønne teknologier. Disse reformer suppleres af vigtige bestræbelser på at digitalisere skatteforvaltningerne som en strategisk sektor i den offentlige forvaltning (årlig strategi for bæredygtig vækst 2022 (COM(2021) 740 final)).

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget – "Handlingsplan for at bringe toldunionen til det næste niveau", Bruxelles, COM(2020)581 final.

ordningen ved at afskaffe tærsklen på 150 EUR fremsættes inden for rammerne af toldreformen.

I den endelige rapport om konferencen om Europas fremtid⁹ opfordrer borgerne til "harmonisering og koordinering af skattepolitikken i EU's medlemsstater for at forhindre skatteunddragelse og skatteundgåelse" og "fremme af samarbejdet mellem EU's medlemsstater for at sikre, at alle virksomheder i EU betaler deres rimelige andel af skatterne". Dette forslag er i overensstemmelse med disse mål.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Direktivet ændrer momsdirektivet på grundlag af artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I henhold til denne artikel kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtage bestemmelser om harmonisering af medlemsstaternes regler vedrørende indirekte skatter.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Initiativet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. I betragtning af behovet for at ændre momsdirektivet kan målene for dette initiativ ikke opfyldes af medlemsstaterne alene. Kommissionen, som er ansvarlig for at sikre et velfungerende indre marked og fremme EU's almene interesser, er derfor nødt til at foreslå foranstaltninger til forbedring af situationen.

Dette forslag har desuden til formål at forbedre anvendelsen af IOSS, som er et forenklingsredskab til angivelse og betaling af moms, som er fælles for alle medlemsstater. Derfor vil ukoordinerede og fragmenterede nationale foranstaltninger kunne fordreje samhandelen. I den målrettede høring¹⁰ gav virksomhederne udtryk for, at de i den forbindelse foretrak en ensartet anvendelse af momsreglerne på EU-plan frem for at skulle overholde forskellige indberetnings- eller registreringsforpligtelser på nationalt plan. Med hensyn til momsopkrævning og -kontrol viser momsgabets størrelse og vedholdenhed klart, at nationale instrumenter ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe momssvig.

• Proportionalitetsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målene i traktaterne, navnlig med henblik på et velfungerende indre marked.

Proportionaliteten sikres ved, at dette initiativ fremmer et mere effektivt og solidt princip om fælles momsregistrering, som ikke griber ind i de nationale momsregistreringsprocedurer. I stedet fokuseres der på en udvidelse af IOSS-ordningen og ordningen for en faktisk leverandør for yderligere at begrænse de tilfælde, hvor en erhvervsdrivende, der foretager fjernsalg af indførte varer via en markedsplads, eller på egen hånd, er forpligtet til at lade sig momsregistrere i andre medlemsstater, hvor de ikke er etableret, og foretage sådanne leveringer af indførte varer.

⁹ Conference on the Future of Europe — Report on the Final Outcome, maj 2022, forslag 16(1)-(3). Konferencen om Europas fremtid blev afholdt mellem april 2021 og maj 2022. Det var en enestående, borgerstyret øvelse i samtaledemokrati på paneuropæisk plan med deltagelse af tusindvis af europæiske borgere samt politiske aktører, arbejdsmarkedets parter, repræsentanter for civilsamfundet og centrale interesserede parter.

¹⁰ VAT in the Digital Age. Final Report (vol. IV Consultation Activities). Specifik kontrakt nr. 07 til gennemførelse af rammeaftale nr. TAXUD/2019/CC/150.

En EU-dækkende ramme for håndtering af momsregistrering overholder proportionalitetsprincippet, da den vil gøre det indre marked mere bæredygtigt. I sagens natur kan fjernelsen af behovet for flere registreringer i EU kun opnås ved at stille forslag om ændring af momsdirektivet.

- **Valg af retsakt**

Forslaget kræver en ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem ("momsdirektivet").

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENER OG KONSEKVENSANALYSER

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

E-handelspakken trådte i kraft den 1. juli 2021 og medførte en række ændringer af momsreglerne for beskatning af grænseoverskridende e-handelsaktiviteter mellem virksomheder og forbrugere (B2C) i EU.

Kommissionen gennemførte en efterfølgende evaluering af de første seks måneder med anvendelsen af e-handelspakken. De første resultater er meget opmuntrende og vidner om de nye foranstaltningers succes. Med hensyn til import viser de første resultater, at der i de første seks måneder blev opkrævet ca. 2 mia. EUR i moms særlig i forbindelse med import af forsendelse af ringe værdi med en egenværdi på højst 150 EUR, hvilket svarer til ca. 4 mia. EUR om året. Af de 2 mia. EUR i moms, der blev opkrævet i forbindelse med import af varer af lav værdi i de første seks måneder, blev næsten 1,1 mia. EUR opkrævet via IOSS. Disse tal viser, hvordan IOSS er blevet det vigtigste forenklingssværktøj i forbindelse med angivelse og betaling af moms på fjernsalg af indførte varer.

Gennemførelsen af pakken har også bidraget til at bekæmpe momssvig. En analyse på grundlag af tolldata viser, at de otte største IOSS-registrerede erhvervsdrivende tegnede sig for ca. 91 % af alle transaktioner, der blev angivet til import til EU via IOSS. Dette er meget opmuntrende statistik, da den viser, hvilken indvirkning den nye markedspladsbestemmelse har haft på overholdelsen af momsreglerne, for så vidt som opfølgningen og revisionen af dette meget begrænsede antal afgiftspligtige personer er tilstrækkeligt til at sikre opkrævning af moms for denne type transaktion.

Dette forslag bygger på succesen med pakken om moms på e-handel og ambitionerne i forslaget om moms i den digitale tidsalder, da det indebærer en yderligere udvidelse af ordningen om en faktisk leverandør til at omfatte alt fjernsalg af varer, der indføres fra tredjelandssområder eller tredjelande, uanset deres værdi. Overholdelsesindsatsen vil således være mere fokuseret på et mindre antal større spillere på markedet, som vil tegne sig for størsteparten af fjernsalget af varer, der importeres til EU.

Dette initiativ støtter også princippet om fælles momsregistrering i EU, da det yderligere vil begrænse de tilfælde, hvor en afgiftspligtig person skal lade sig momsregistrere. Udvidelsen af IOSS-forenklingen til at omfatte alt fjernsalg af indførte varer, uanset deres værdi, samt udvidelsen af særordningerne til at omfatte visse indførsler af varer i forsendelser på over 150 EUR vil yderligere mindske behovet for, at afgiftspligtige personer lader sig momsregistrere i mere end én medlemsstat. Som følge af den yderligere udvidelse af ordningen om en faktisk leverandør vil afgiftspligtige personer, der foretager fjernsalg af indførte varer til EU via markedspladser, ikke længere skulle lades sig momsregistrere for de leveringer, hvor forsendelsens reelle værdi er over 150 EUR. I stedet vil markedspladsen, der fungerer som faktisk leverandør, angive og overføre den skyldige moms på disse leveringer

via den udvidede IOSS-ordning, som nu vil være obligatorisk for markedspladser i henhold til forslaget om moms i den digitale tidsalder.

- **Høringer af interessenter**

Kommissionen iværksatte en åben offentlig høring den 22. januar 2022, som var åben indtil den 5. maj 2022. Denne offentlige høring blev iværksat sammen med en indkaldelse af feedback. Den offentlige høring omfattede et dedikeret spørgeskema bestående af 71 spørgsmål. Som led i høringsprocessen blev offentligheden og alle centrale interessenter, herunder virksomheder, opfordret til at fremsætte deres synspunkter om de tre centrale områder, der er omfattet af initiativet om moms i den digitale tidsalder, nemlig i) krav til digital rapportering og e-fakturering, ii) momsbehandlingen af platformsøkonomien og iii) brugen af én fælles EU-momsregistrering. Der blev modtaget i alt 193 svar fra 22 medlemsstater og 5 lande uden for EU. Respondenterne fik også mulighed for at uploade holdningsdokumenter.

Adskillige respondenter i den offentlige høring gav udtryk for, at anvendelsesområdet for IOSS også bør udvides ved at afskaffe tærsklen på 150 EUR for at forenkle processen med at angive og overføre moms på fjernsalg af indførte varer over dette beløb. Til gengæld vil afskaffelsen af tærsklen på 150 EUR mindske behovet for registrering i forskellige medlemsstater, hvilket klart vil hjælpe virksomheder, navnlig små og mellemstore virksomheder (SMV'er), med at håndtere deres momsforpligtelser og udvide og udvide deres virksomhed i hele EU.

Over 80 % af respondenterne i den åbne offentlige høring mente, at vanskelighederne ved at overholde momsregistreringskravene bidrager til en høj grad af svig og manglende overholdelse, og at skatteyderne undlader at give sig i kast med bestemte markeder eller transaktioner, da de foretrækker at undgå momsregistrering i flere medlemsstater.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Kommissionen baserede sig på en undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent i forbindelse med moms i den digitale tidsalder¹¹.

Formålet med undersøgelsen var for det første at evaluere den nuværende situation for så vidt angår krav til digital indberetning, momsbehandling af platformsøkonomien samt en fælles momsregistrering og IOSS. For det andet skulle den vurdere virkningerne af en række mulige politiske initiativer på disse områder. I undersøgelsen blev der særligt set på muligheden for at afskaffe 150 EUR-tærsklen for IOSS. Det blev konstateret, at fjernsalg af indførte varer til en værdi over 150 EUR og fjernsalg af punktafgiftspligtige varer er transaktioner, der er fremherskende navnlig inden for e-handel. Fjernsalg fra tredjelandsområder af varer til en værdi af over 150 EUR og af punktafgiftspligtige varer, der indføres fra tredjelandsområder, udgør ca. 10-20 % af den samlede værdi af fjernsalg inden for e-handel til EU, som anslået i den målrettede høring.

Desuden anvendte Kommissionen en analyse foretaget af en anden ekstern kontrahent inden for rammerne af undersøgelsen af en integreret og innovativ revision af EU's regler for e-handelstransaktioner fra tredjelandsområder ud fra et told- og skattemæssigt perspektiv¹². Undersøgelsen følger op på tiltag 9 i toldhandlingsplanen, ifølge hvilket Kommissionen vil undersøge virkningerne af e-handel på toldopkrævningen og de lige vilkår for EU's operatører, herunder eventuelle ordninger vedrørende toldopkrævning i lighed med den nye

¹¹

¹² Evalueringen af anden udgave af den endelige rapport løber stadig.

tilgang til momsopkrævning under IOSS. Undersøgelsen vurderede de mulige konsekvenser af at ændre afgiftsfritagelsestærsklen på 150 EUR og konkluderede, at afskaffelsen af en sådan tærskel ville give den største indtægtsstigning og skabe mere lige konkurrencevilkår mellem udenlandske sælgere og hjemmemarkedet. Denne løsning ville også få bugt med toldsvig eller -unddragelse som følge af opdeling af forsendelser og mindske incitamentet til lav værdiansættelse.

- **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalysen af forslaget blev behandlet af Udvalget for Forskriftskontrol den 22. juni 2022 og fik positiv udtalelse. Udvalget anbefalede at tilføje flere oplysninger for bedre at beskrive metoderne til udarbejdelse af modellen og for yderligere at præcisere løsningerne. Konsekvensanalysen blev derfor ændret til at omfatte medlemsstaternes og de enkelte sektorer synspunkter på platformsøkonomien, en udførlig beskrivelse af den anvendte økonometriske analyse/de anvendte økonometriske teknikker til udarbejdelse af modellen og en nærmere uddybning af strukturen af de foreslåede krav til digital indberetning.

Flere politiske løsninger blev analyseret i konsekvensanalysen, der ledsager forslaget om moms i den digitale tidsalder. Med hensyn til momsregistrering blev der i konsekvensanalysen undersøgt tre særlige løsningsmodeller, herunder delløsninger, der specifikt vedrører anvendelsen af IOSS og dens anvendelsesområde. De tre IOSS-relaterede politiske løsningsmodeller fokuserede på at bevare status quo, gøre IOSS obligatorisk for forskellige leverandører (med/uden en vis grænse) og afskaffe tærsklen på 150 EUR for brugen af IOSS. Disse tre IOSS-relaterede løsningsmodeller blev grupperet i bredere politiske tilgange sammen med andre politiske løsningsmodeller med fokus på krav til digital indberetning, platformsøkonomien og andre initiativer til at minimere momsregistreringer under paraplymålet om én fælles momsregistrering i EU. I alt var der fem bredere politiske tilgange i konsekvensanalysen, hvoraf to omfattede ændringer af IOSS, nemlig den "forbedrede tilgang" og den "maksimale tilgang". Førstnævnte tilgang omfattede muligheden for at gøre IOSS obligatorisk, mens den anden tilgang omfattede både muligheden for at gøre IOSS obligatorisk og muligheden for at afskaffe tærsklen på 150 EUR for brugen af IOSS.

Konsekvensanalysen fremhævede betydningen af at behandle momsrammen for administration og opkrævning af moms på fjernsalg af importerede varer. I 2020 blev fjernsalg af importerede varer i EU-27 anslået til 29 mia. EUR. Desuden anførte interessenterne, at en betydelig del af fjernsalget af importerede varer – vejledende omkring 10-20 % – oversteg 150 EUR og derfor i øjeblikket ikke kan benytte IOSS. Muligheden for at afskaffe tærsklen på 150 EUR vil gøre det muligt at anvende IOSS for varer af højere værdi, hvilket potentielt vil gøre den mere anvendelig for fjernsælgere af indførte varer, idet i det mindste en del af deres fjernsalg af indførte varer værdiansættes til mere end den nuværende tærskel. I konsekvensanalysen erkendes det, at afskaffelsen af tærsklen på 150 EUR vil mindske den administrative byrde og reducere de omkostninger, der er forbundet med momsregistrering for virksomheder, da nogle virksomheder ikke længere vil være forpligtet til at lade sig registrere i bestemmelsesmedlemsstaten, hvilket vil lette deres byrder.

Både de maksimale og forbedrede tilgange blev anset for at have en bred dækning og dermed de største potentielle fordele. Hvad angår momsregistrering, hvor der fokuseres mere på spørgsmålet om høje administrations- og overholdelsesomkostninger, er delløsningerne for OSS og IOSS f.eks. hovedsagelig forskellige med hensyn til omfanget af de situationer, der i øjeblikket udløser flere momsregistreringer, som vil blive behandlet.

I sidste ende viste konsekvensanalysen, at den bedste balance med hensyn til de politiske løsningsmodeller med hensyn til effektivitet, proportionalitet og subsidiaritet ville blive opnået ved at gennemføre den "forbedrede tilgang". Den forbedrede tilgang kombinerer

indførelsen af krav til digital indberetning på EU-plan, en bestemmelse om en "faktisk leverandør" for sektorerne for korttidsudlejning af indkvartering og personbefordring og en kombination af en mere omfattende udvidelse af OSS, omvendt betalingspligt og en obligatorisk IOSS for platforme.

Den "maksimale tilgang" gik ud på at afskaffe tærsklen på 150 EUR, men på grund af dens stærke tilknytning til beregningen af tolden blev den ikke anset for at være den mest effektive løsning i forbindelse med forslaget om moms i den digitale tidsalder. I konsekvensanalysen erkendes det, at udvidelsen af IOSS til også at omfatte fjernsalg af indførte varer på over 150 EUR udgør en forbedring, der støttes af virksomhederne. Derfor behandles afskaffelsen af tærsklen på 150 EUR i dette forslag i forbindelse med den omfattende revision af de respektive toldregler.

Mellem 2023 og 2032 forventes det, at der vil blive opnået besparelser på 8,7 mia. EUR ved at afskaffe momsregistreringsforpligtelserne. Der forventes også 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.

Konsekvensanalysen og bilagene hertil, resuméet og udvalgets udtalelse om konsekvensanalysen findes på høringsiden på portalen "Deltag i debatten": https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13186-Moms-i-den-digitale-tidsalder_da.

I konsekvensanalyserapporten om reformen af toldunionen blev der også peget på for lav værdiansættelse som et problem. Når varerne værdiansættes for lavt, angives varerne til en værdi under deres korrekte toldværdi, og det grundlag, hvorpå told og moms anvendes, er derfor lavere. For lav værdiansættelse anses for at være mere relevant i de varekategorier, hvor der opkræves told. Ifølge en undersøgelse foretaget af Copenhagen Economics i 2016 værdiansættes omkring 65 % af forsendelserne inden for e-handel for lavt ud fra et momsmæssigt aspekt¹³. Der har også været tilfælde af systematisk lav værdiansættelse af visse varekategorier, hvilket har medført betydelige tab i toldindtægter¹⁴.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Forslaget bygger på forslaget om moms i den digitale tidsalder, som er et Refitinitiativ, der har til formål at modernisere de nuværende momsregler under hensyntagen til de muligheder, som digitale teknologier giver¹⁵. Forslaget forventes at styrke det indre marked og bidrage til at forbedre afgiftopkrævningen i forbindelse med fjernsalg af indførte varer. Dette forslag vil derfor sikre bæredygtige indtægter under genopretningen efter covid-19-pandemien.

Virksomheder, der foretager fjernsalg af indførte varer, forventes at opnå en samlet gevinst. Overordnet set vil dette forslag yderligere styrke konceptet med én fælles momsregistrering, som vil støtte "én ind, én ud"-princippet eller endda gå videre til "én ind, flere ud", under hensyntagen til de mange registreringsforpligtelser, der kan være i forbindelse med fjernsalg af importerede varer med en værdi på over 150 EUR.

¹³ Copenhagen Economics (2016), "E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment" (foreligger ikke på dansk).

¹⁴ Den største af OLAF's undersøgelser vedrørte import gennem Det Forenede Kongerige mellem 2013 og 2016. Se Domstolens dom i sag C-213/19 Europa-Kommissionen mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

¹⁵ Kommissionens arbejdsprogram for 2022, bilag II: Refitinitiativer, underafsnit "En økonomi, der tjener alle" (nr. 20).

Dette forslag bygger på princippet om én fælles momsregistrering i EU og forventes yderligere at mindske behovet for flere registreringer i andre medlemsstater. Det vil derfor hjælpe med at lette den administrative byrde og reducere de dermed forbundne omkostninger for virksomheder, der er involveret i fjernsalg af indførte varer med en værdi på over 150 EUR.

Fit for Future-plattformen har i sit årlige arbejdsprogram for 2022 medtaget initiativet vedrørende moms i den digitale tidsalder og anerkendt mulighederne for herved at mindske den administrative byrde på politikområdet¹⁶. Dette forslag bygger også på de centrale mål i forslaget om moms i den digitale tidsalder ved yderligere at reducere de administrative byrder og omkostninger, der er forbundet med overholdelse af momsreglerne.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Dette forslag forventes at øge medlemsstaternes momsindtægter, da det vil forbedre momsopkrævningen ved at fokusere overholdelsesindsatsen på et mindre antal afgiftspligtige personer, der i vid udstrækning overholder reglerne. Udvidelsen af IOSS-ordningen til at omfatte alt fjernsalg af indførte varer med undtagelse af punktafgiftspligtige varer vil hjælpe med mindske den administrative byrde og omkostningerne i forbindelse med udstedelse og kontrol af momsregistreringer. Med udvidelsen af reglen om en faktisk leverandør, IOSS og særordningerne bør skattemyndighederne opleve et tilsvarende fald i antallet af registreringsanmodninger fra ikke-etablerede afgiftspligtige personer. For medlemsstaterne vil dette forslag derfor reducere administrationsomkostningerne i forbindelse med registrering af erhvervsdrivende, der foretager fjernsalg af varer indført til EU med en værdi på over 150 EUR, da sådanne erhvervsdrivende nu vil kunne angive og overføre den skyldige moms på disse leveringer via IOSS-ordningen, hvilket udelukker behovet for at lade sig momsregistrere i forbindelse med disse leveringer i flere medlemsstater.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Momsudvalget, der er et rådgivende udvalg for momsspørgsmål, som repræsentanter for alle medlemsstater deltager i, og som ledes af Kommissionens tjenestemænd fra Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD), vil drøfte og afklare eventuelle fortolkningsspørgsmål mellem medlemsstaterne vedrørende den nye lovgivning.

Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde (SCAC) vil behandle spørgsmål vedrørende administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne som følge af de nye bestemmelser, der er omfattet af dette forslag.

Desuden vil Kommissionen overvåge og evaluere, om dette initiativ fungerer korrekt med hensyn til at nå sine mål.

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

Dette forslag indeholder tre hovedelementer. For det første foreslås det at udvide anvendelsen af reglen om en faktisk leverandør, som i øjeblikket er begrænset til fjernsalg af indførte varer

¹⁶ [2022 annual work programme - fit for future platform en.pdf \(europa.eu\)](#)

med en værdi på højst 150 EUR, til at omfatte alt fjernsalg af varer, der indføres fra et tredjelandsområde eller et tredjeland. Denne udvidelse af reglen om en faktisk leverandør opnås ved at slette henvisningen til tærsklen på 150 EUR i artikel 14a, stk. 1, i Rådets direktiv 2006/112/EF. I henhold til dens udvidede anvendelsesområde vil reglen om en faktisk leverandør derfor finde anvendelse på alt fjernsalg af varer indført til EU, som formidles gennem en elektronisk grænseflade, uanset forsendelsens reelle værdi.

For det andet foreslås det at udvide anvendelsen af IOSS, som i øjeblikket er begrænset til fjernsalg af indførte varer i forsendelser med en reel værdi på højst 150 EUR, til at omfatte alt fjernsalg af indførte varer uanset varernes værdi. Punktafgiftspligtige varer vil dog fortsat være udelukket fra ordningen. Udvidelsen af IOSS vil bidrage til at fremme konceptet med én fælles momsregistrering i EU ved yderligere at begrænse de tilfælde, hvor en afgiftspligtig person skal lade sig momsregistrere i en anden medlemsstat. Denne udvidelse af anvendelsen af IOSS opnås ved at slette henvisningen til tærsklen på 150 EUR i artikel 369l, stk. 1, i Rådets direktiv 2006/112/EF.

For det tredje vil forslaget udvide anvendelsen af særordningerne i afsnit XII, kapitel 7, i Rådets direktiv 2006/112/EF, som i øjeblikket er begrænset til de relevante indførte varer med en reel værdi, der ikke overstiger 150 EUR, til at omfatte alle relevante varer. Punktafgiftspligtige varer vil dog fortsat være udelukket fra særordningerne. Udvidelsen af særordningerne vil bidrage til at fremme konceptet med én fælles momsregistrering i EU ved yderligere at begrænse de tilfælde, hvor en afgiftspligtig person skal lade sig momsregistrere i en anden medlemsstat. Artikel 369y i Rådets direktiv 2006/112/EF ændres derfor for at slette henvisningen til tærsklen på 150 EUR.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV**om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsreglerne for afgiftspligtige personer, der formidler fjernslag af indførte varer, samt anvendelsen af særordningen for fjernsalg af varer, der indføres fra tredjelandsområder eller tredjelande, og særordningen for angivelse og betaling af importmoms**

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) Artikel 14a, stk. 1, i Rådets direktiv 2006/112/EF³ indeholder bestemmelser om "ordningen med en faktisk leverandør". Når en afgiftspligtig person ved hjælp af en elektronisk grænseflade formidler fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande, anses denne afgiftspligtige person i henhold til nævnte artikel for at være den faktiske leverandør af de pågældende varer.
- (2) Ordningen med en faktisk leverandør kan indtil videre kun anvendes i forbindelse med fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande i forsendelser med en reel værdi på højst 150 EUR. For at mindske regelbyrden for erhvervsdrivende, der sælger via elektroniske grænseflader såsom markedspladser, og for at fremme en fælles momsregistrering i Unionen, bør tærsklen på 150 EUR afskaffes. Ordningen med en faktisk leverandør bør således omfatte alt fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande til Unionen uanset deres værdi.
- (3) Afsnit XII, kapitel 6, afdeling 4, i direktiv 2006/112/EF indeholder bestemmelser om en særordning for fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande, den såkaldte one-stop-shop for indførsel eller IOSS. Afgiftspligtige personer, der vælger at lade sig momsregistrere til IOSS, behøver ikke at lade sig momsregistrere i hver medlemsstat, hvor deres heraf omfattede levering af varer til forbrugerne finder sted. I stedet kan den moms, der skal betales for disse leveringer, angives og betales i én medlemsstat via IOSS-ordningen. IOSS-særordningen er imidlertid begrænset til fjernsalg af varer indført i forsendelser med en reel værdi på højst 150 EUR. For at

¹ EUT C [...] af [...], s. [...].

² EUT C [...] af [...], s. [...].

³ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

støtte fælles momsregistrering i Unionen, bør tærsklen på 150 EUR afskaffes, så afgiftspligtige personer, der foretager fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande til Unionen med en værdi på over 150 EUR, ikke er forpligtet til at lade sig momsregistrere i hver af varernes bestemmelsesmedlemsstat.

- (4) Afsnit XII, kapitel 7, i direktiv 2006/112/EF indeholder bestemmelser om særordninger for angivelse og betaling af moms ved indførsel. Når visse betingelser er opfyldt, giver særordningerne posttjenester, ekspretransportører, toldklarere og andre operatører, der på kundens vegne udfylder indførselsanmeldelsen, mulighed for at angive og overføre den opkrævede moms ved indførsel af visse varer på månedsbasis. Særordningerne er begrænset til varer indført i forsendelser med en reel værdi på højst 150 EUR, undtagen punktafgiftspligtige varer. For at mindske regelbyrden og de omkostninger, der er forbundet med varer, der indføres i forsendelser med en reel værdi på over 150 EUR, bør tærsklen på 150 EUR derfor afskaffes.
- (5) I henhold til den fælles politiske erklæring af 28. september 2011 fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter⁴ har medlemsstaterne forpligtet sig til i begrundede tilfælde 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.
- (6) Målet for dette direktiv, nemlig at fremme konceptet om fælles momsregistrering i Unionen, kan kun nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (7) Direktiv 2006/112/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

Ændring af direktiv 2006/112/EF

I direktiv 2006/112/EF foretages følgende ændringer:

- 1) Artikel 14a, stk. 1, affattes således:

"1. Når en afgiftspligtig person ved hjælp af en elektronisk grænseflade såsom en markedsplads, platform eller portal eller tilsvarende midler formidler fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande, anses denne afgiftspligtige person, for selv at have modtaget og leveret disse varer."
- 2) Artikel 369l, stk. 1, affattes således:

"I denne afdeling omfatter fjernsalg af varer indført fra tredjelandsområder eller tredjelande ikke punktafgiftspligtige varer."
- 3) Artikel 369y affattes således:

⁴ EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14.

"Artikel 369y

Hvis særordningen i kapitel 6, afdeling 4, ikke anvendes på indførsel af varer, undtagen punktafgiftspligtige varer, tillader indførselsmedlemsstaten en person, der på vegne af den person, til hvem varerne er bestemt, frembyder varerne til toldmyndighederne på Fællesskabets område, at gøre brug af en særordning for angivelse og betaling af moms ved indførsel for så vidt angår varer, hvis forsendelse eller transport afsluttes i denne medlemsstat."

Artikel 2

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 31. december 2027 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse bestemmelser fra den 1. marts 2028.

Disse love og bestemmelser 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 retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 3

Ikrafttræden

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

Artikel 4

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*