

## III

*(Forberedende retsakter)*

## REVISIONSRET TEN

## UDTALELSE Nr. 11/2020

*(artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 2, TEUF)*

**om udkast til Rådets forordning (EU, Euratom) om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (dokument 12771/20, interinstitutionel sag 2018/0133 (NLE))**

*(2021/C 26/01)*

## INDHOLD

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
Resumé	I-V	3
Indledning	1-5	3
Bemærkninger	6-39	4
Beregningen af de samlede nettomomsindtægter og momsgrundlagene	15-19	6
Beregningen af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats	20-27	7
Indsendelsen af momsoversigter og klageproceduren	28-34	8
Rapporteringen om den praktiske anvendelse af ordningen for momsbase-rede egne indtægter	35-39	8
Konklusion	40-43	9
BILAG		10

REVISIONSRETEN FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 287, stk. 4, og artikel 322, stk. 2,

under henvisning til udkast til Rådets forordning (EU, Euratom) om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (dokument 12771/20, interinstitutionel sag 2018/0133 (NLE)),

under henvisning til forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (COM(2018) 328 final),

under henvisning til Rådets anmodning om en udtalelse, modtaget den 11. november 2020,

under henvisning til Rådets afgørelse 2014/335/EU, Euratom af 26. maj 2014 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter <sup>(1)</sup>,

under henvisning til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften <sup>(2)</sup>, senest ændret ved Rådets forordning (EF) nr. 807/2003 af 14. april 2003 <sup>(3)</sup>,

under henvisning til sine tidligere udtalelser om EU's ordning for egne indtægter, navnlig udtalelse nr. 5/2018 <sup>(4)</sup>,

under henvisning til den endelige rapport og anbefalingerne fra Gruppen på Højt Plan vedrørende Egne Indtægter om den fremtidige finansiering af EU, udsendt i december 2016 <sup>(5)</sup>,

og ud fra følgende betragtninger:

- 1) Det Europæiske Råd konkluderede <sup>(6)</sup> på mødet den 24. og 25. marts 1999 bl.a., at EU's ordning for egne indtægter skal være retfærdig, gennemsigtig, omkostningseffektiv og enkel, samt at den skal være baseret på kriterier, som bedst muligt afspejler hver enkelt medlemsstats evne til at bidrage.
- 2) Det Europæiske Råd opfordrede på mødet i februar 2013 til at fortsætte arbejdet med Kommissionens forslag til en ny egen indtægt fra merværdiafgiften (moms) med henblik på at gøre den så enkel og gennemsigtig som muligt, styrke forbindelsen til EU's momspolitik og faktiske momsindtægter og sikre ligebehandling af momsbetaletterne i alle medlemsstaterne <sup>(7)</sup>.
- 3) Kommissionens oplæg om fremtiden for EU's finanser <sup>(8)</sup> fremhævede, at den nuværende finansieringstilgang er alt for kompliceret, uigennemskelig og gennemsyret af komplekse korrektionsmekanismer, og at systemet bør være mere enkelt, retfærdigt og gennemsigtigt.
- 4) Den beslutning om reform af EU's ordning for egne indtægter, som Europa-Parlamentet vedtog i marts 2018, fremhævede alvorlige mangler i den måde, hvorpå EU-budgettet finansieres på nuværende tidspunkt, og opfordrede til omfattende reformer <sup>(9)</sup>.
- 5) Europa-Parlamentet fastslog i den beslutning om den flerårige finansielle ramme (FFR) 2021-2027, som det vedtog i oktober 2019, at det ikke ville godkende FFR'en uden en reform af EU's ordning for egne indtægter, herunder en forenkling af de momsbaseede egne indtægter <sup>(10)</sup>.

<sup>(1)</sup> EUT L 168 af 7.6.2014, s. 105.

<sup>(2)</sup> EFT L 155 af 7.6.1989, s. 9.

<sup>(3)</sup> EUT L 122 af 16.5.2003, s. 36.

<sup>(4)</sup> Udtalelse nr. 5/2018 (EUT C 431 af 29.11.2018, s. 1), nr. 7/2015 (EUT C 5 af 8.1.2016, s. 1), nr. 7/2014 (EUT C 459 af 19.12.2014, s. 1), nr. 2/2012 (EUT C 112 af 18.4.2012, s. 1), nr. 2/2008 (EUT C 192 af 29.7.2008, s. 1), nr. 2/2006 (EUT C 203 af 25.8.2006, s. 50), nr. 4/2005 (EUT C 167 af 7.7.2005, s. 1), og nr. 7/2003 (EUT C 318 af 30.12.2003, s. 1).

<sup>(5)</sup> »Future Financing of the EU — Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources« om den fremtidige finansiering af EU, udsendt i december 2016.

<sup>(6)</sup> Jf. EU-Bulletin 3-1999.

<sup>(7)</sup> Det Europæiske Råds konklusioner af 7.-8. februar 2013 (om den flerårige finansielle ramme) EUCO 37/13.

<sup>(8)</sup> COM(2017) 358 final af 28. juni 2017.

<sup>(9)</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 14. marts 2018 om reform af ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (2017/2053(INI)).

<sup>(10)</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 10. oktober 2019 om den flerårige finansielle ramme 2021-2027 og egne indtægter. Det er tid til at opfylde borgernes forventninger (2019/2833(RSP)).

- 6) Kommissionens meddelelse af maj 2020 <sup>(11)</sup> til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU-budgettet som drivkraft bag genopretningsplanen for Europa indeholdt en oversigt over den nye ordning for egne indtægter (bl.a. med forenkledede momsaserede nationale bidrag).
- 7) Det Europæiske Råd konkluderede på sit møde i juli 2020 <sup>(12)</sup>, at de nuværende momsaserede egne indtægter vil blive erstattet af Kommissionens forenkledede og optimerede alternative metode. For hver medlemsstat må det momsgrundlag, der tages i betragtning til dette formål, ikke overstige 50 % af bruttonationalindkomsten (BNI) —

VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

## RESUMÉ

I. Den 2. maj 2018 foreslog Kommissionen en reform af EU-finansieringssystemet med henblik på det fremtidige budget under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027, herunder en forenkling af de momsaserede egne indtægter. I vores udtalelse nr. 5/2018 kritiserede vi de antagelser, der blev anvendt i den metode, Kommissionen beskrev i sit forslag. I november 2020 udarbejdede Rådet en revideret tekst til udkastet til forordning om beregning af momsaserede egne indtægter og anmodede os om at afgive en udtalelse. Denne udtalelse fokuserer på den nye metode, der er foreslået til beregning af de momsaserede egne indtægter.

II. De momsaserede egne indtægter udgjorde 11 % af EU-budgettet i 2019 (17,8 milliarder euro). Disse indtægter beregnes ud fra sammenlignelige og teoretisk harmoniserede momsgrundlag for medlemsstaterne ved at dividere medlemsstaternes justerede nettomomsindtægter med en vejet gennemsnitssats.

III. Hensigten med Rådets forslag er at forenkke beregningen i forhold til den nuværende metode ved at fjerne de fleste berigtigelser og kompensationer og indføre anvendelse af en endelig flerårig vejet gennemsnitssats (fastfrosset på 2016-værdien). Forslaget indeholder også ændrede bestemmelser om indsendelsen af momsoversigter og klageproceduren og indfører en proces for rapportering om den praktiske anvendelse af ordningen for momsaserede egne indtægter.

IV. Vi glæder os over Rådets forslag. Efter vores mening forenkler det i væsentlig grad beregningen af medlemsstaternes momsaserede bidrag i forhold til den nuværende ordning. Vi har imidlertid identificeret en risiko for, at den endelige flerårige vejede gennemsnitssats ikke vil være repræsentativ for alle medlemsstaterne.

V. For at forbedre det nuværende forslag foreslår vi, at man overvejer en mekanisme til revision af den endelige vejede gennemsnitssats. Mekanismen bør muliggøre en genberegning for de medlemsstater, hvis momsaserede bidrag påvirkes væsentligt af, at den endelige sats anvendes i stedet for den faktiske vejede gennemsnitssats. Denne mekanisme bør anvendes på grundlag af bestemte udløsende indikatorer og vil kunne forhindre, at de momsaserede bidrag skævrvides i løbet af den flerårige finansielle ramme som følge af væsentlige ændringer i medlemsstaternes momspolitik.

## INDLEDNING

1. EU-budgettets finansieringssystem er ikke blevet reformeret væsentligt siden 1988. De tre hovedkategorier af indtægter i det nuværende system er: traditionelle egne indtægter, egne indtægter baseret på merværdiafgiften (moms) og egne indtægter baseret på bruttonationalindkomsten (BNI).

2. Den 2. maj 2018 foreslog Kommissionen en reform af EU-finansieringssystemet med henblik på det fremtidige budget under den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027. Den omfattede en ændring af nogle af de eksisterende egne indtægter (herunder en forenklet momsaseret egen indtægt), indførelse af en »vifte« bestående af tre nye egne indtægter (baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt), udfasning af berigtigelser og forhøjelse af lofterne for egne indtægter <sup>(13)</sup>.

<sup>(11)</sup> COM(2020) 442 final af 27. maj 2020.

<sup>(12)</sup> EUCO 10/20, ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd (17., 18., 19., 20. og 21. juli 2020), konklusioner.

<sup>(13)</sup> Forslag til Rådets afgørelse om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2018) 325 final), forslag til Rådets forordning om metoderne og proceduren for overdragelse af de egne indtægter baseret på det fælles konsoliderede selskabsskattegrundlag, på Den Europæiske Unions emissionshandelssystem og på plastemballageaffald, der ikke er genanvendt, og om foranstaltningerne for at opfylde likviditetskrav (COM(2018) 326 final), forslag til Rådets forordning om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter (COM(2018) 327 final) og forslag til Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (COM(2018) 328 final).

3. I vores udtalelse nr. 5/2018 vurderede vi forslaget vedrørende det nye EU-finansieringssystem, herunder de tre ovennævnte nye egne indtægter, og konstaterede, at det behandlede nogle af de svagheder, vi havde identificeret i vores tidligere arbejde vedrørende egne indtægter. Vi konkluderede imidlertid, at det foreslåede reformerede system stadig var komplekst.

4. Efter Kommissionens forslag fra maj 2018 til en reform af de egne indtægter blev der forhandlet flere gange mellem Europa-Parlamentet og Rådet, både om FFR for 2021-2027 og om EU-finansieringssystemet. På grundlag af disse forhandlinger er Kommissionens forslag ved at blive ændret. Forhandlingsprocessen er stadig i gang, og adskillige aspekter ved forslaget er under omarbejdning.

5. For så vidt angår de momsbase­rede egne indtægter udarbejdede Rådet i november 2020 en revideret tekst til udkastet til forordning om beregning af disse egne indtægter (med en »forenklet og optimeret alternativ metode«) og anmodede os om at afgive en udtalelse. Denne udtalelse fokuserer på den foreslåede alternative metode til at beregne de momsbase­rede egne indtægter <sup>(14)</sup>

#### BEMÆRKNINGER

6. De momsbase­rede egne indtægter udgjorde 11 % af EU-budgettet i 2019 (17,8 milliarder euro). De beregnes ved at anvende en ensartet bidragssats på et »harmoniseret momsgrundlag«. Bidragssatsen er 0,3 % for alle medlemsstater undtagen Tyskland, Nederlandene og Sverige, som har en reduceret sats på 0,15 %.

7. Den nuværende ordning for momsbase­rede egne indtægter bygger på sammenlignelige og teoretisk harmoniserede momsgrundlag for medlemsstaterne, og indtægterne beregnes ved at dividere medlemsstaternes justerede momsindtægter med en vejet gennemsnitssats. **Tekstboks 1** beskriver, hvordan de momsbase­rede egne indtægter beregnes under den nuværende ordning, og hvordan de beregnes under den foreslåede nye ordning.

#### Tekstboks 1

#### Hvordan beregnes de momsbase­rede egne indtægter?

##### Den nuværende ordning:

Metoden til beregning af medlemsstaternes bidrag til de momsbase­rede egne indtægter bygger på sammenlignelige og teoretisk harmoniserede momsgrundlag. Dette skal forhindre, at medlemsstaternes valg med hensyn til sammensætningen af momssatser (inden for de grænser, der er fastsat i momsdirektivet), påvirker størrelsen af deres bidrag. Denne komplekse metode tager udgangspunkt i det momsbeløb, som hver medlemsstat opkræver (momsindtægter), og efter de nødvendige berigtigelser divideres dette beløb med den vejede gennemsnitssats (jf. **tekstboks 2**). Efter tilføjelse af yderligere kompensationer ganges det resulterende teoretisk harmoniserede momsgrundlag med en fast bidragssats til beregning af hver medlemsstats bidrag.

Denne beregning af de momsbase­rede egne indtægter illustreres ved følgende formel, som anvendes for hver medlemsstat og for hvert år (n):

$$\text{Momsbase­rede egne indtægter (n)} = \frac{\text{Samlede momsindtægter (n) (justeret)}}{\text{Vejet gennemsnitssats (n)}} * \text{Bidragssats}$$

##### Den foreslåede nye ordning:

Rådet foreslår, at den vejede gennemsnitssats for 2016 fastfryses og anvendes som en »endelig« vejet gennemsnitssats under hele den næste flerårige finansielle ramme. Det foreslår også — som det allerede var hensigten i Kommissionens forslag fra maj 2018 — at alle berigtigelser og kompensationer afskaffes på nær to typer: dem, der vedrører det territoriale anvendelsesområde som defineret i momsdirektivets artikel 6 og 7, og dem, der vedrører overtrædelser af dette direktiv.

Den nye beregning illustreres ved følgende formel, som anvendes for hver medlemsstat og for hvert år (n):

$$\text{Momsbase­rede egne indtægter (n)} = \frac{\text{Samlede momsindtægter (n) (justeret)}}{\text{Vejet gennemsnitssats for 2016}} * \text{Bidragssats}$$

<sup>(14)</sup> Udkast til Rådets forordning (EU, Euratom) om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (dokument 12771/20, interinstitutionel sag 2018/0133 (NLE)).

hvor:

Momsbaserede egne indtægter (n) = det bidrag, en medlemsstat skal betale i år n.

Samlede momsindtægter (n) (justeret) = det samlede nettomomsbeløb, medlemsstaten opkræver i år n.

Bidragssats = den procentsats, der er angivet i afgørelsen om egne indtægter (nu 0,3 %).

8. Den vejede gennemsnitssats fremkommer ved en kompleks beregning, hvor alle afgiftspligtige transaktioner fordeles på de relevante momssatser ved anvendelse af statistiske data hentet fra nationalregnskaber udarbejdet i overensstemmelse med det europæiske nationalregnskabssystem (ESA) <sup>(15)</sup>. **Tekstboks 2** illustrerer, hvordan den vejede gennemsnitssats beregnes, og viser forskellen mellem den nuværende ordning og den foreslåede nye ordning.

#### Tekstboks 2

##### Hvordan beregnes den vejede gennemsnitssats?

Den vejede gennemsnitssats beregnes på grundlag af en statistisk analyse af sammensætningen i leveringen af varer og tjenesteydelser og de anvendte momssatser i samtlige medlemsstater. De vægtninger, der anvendes på samtlige afgiftspligtige transaktioner til beregning af den gennemsnitlige momssats i hver medlemsstat, beregnes ved anvendelse af data fra nationalregnskaber.

Formlen for beregning af den vejede gennemsnitssats er:

*Vejet gennemsnitssats (n) = summen af T(i)\*R(i)*

hvor:

T(i) = værdien af de transaktioner, momssatsen i anvendes på, divideret med den samlede værdi af samtlige afgiftspligtige transaktioner, og

R(i) = momssatsen i. De anvendte momssatser er dem, der gælder for år n. Vægtningerne beregnes for år n ved anvendelse af data fra nationalregnskaber for året før det foregående år (n-2).

Under den foreslåede nye ordning beregnes den vejede gennemsnitssats for 2016 og fastfryses. Denne sats anvendes derefter til at beregne de momsbaseede egne indtægter for hvert år fra og med 2021. Der beregnes og efterprøves ikke længere en årlig vejet gennemsnitssats, der anvendes for år n, sådan som det er tilfældet under den nuværende ordning.

9. De nationale skattemyndigheders momsindtægter er udgangspunktet for beregningen, men der foretages talrige berigtigelser og kompensationer for at harmonisere medlemsstaternes afgiftspligtige transaktioner. Forvaltningen af disse egne indtægter udgør således en stor administrativ byrde for både Kommissionen og medlemsstaterne.

10. Som nævnt i vores udtalelse nr. 2/2012 har vi ved flere lejligheder bemærket kompleksiteten i beregningen af de momsbaseede egne indtægter <sup>(16)</sup> og manglen på en direkte forbindelse mellem disse indtægter og afgiftsgrundlaget. Med henblik på at afhjælpe disse svagheder foreslog Kommissionen i maj 2018 en forenklet metode til beregning af de momsbaseede egne indtægter. Denne metode til forenkling af de momsbaseede egne indtægter for hver medlemsstat indebar, at momsgrundlaget kun skulle beregnes ud fra andelen af normalsatspålagte leverancer i samtlige medlemsstater.

11. I vores udtalelse nr. 5/2018 noterede vi os, at den komplekse vejede gennemsnitssats var blevet erstattet med en simpel normalsats i beregningen. Vi konstaterede imidlertid, at de antagelser, som Kommissionen anvendte ved beregningen af de forenkledede momsbaseede bidrag, ikke fulgte visse af de beregningstrin, der var beskrevet i forslagens metode <sup>(17)</sup>.

<sup>(15)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabsystem i Den Europæiske Union (EUT L 174 af 26.6.2013, s. 1).

<sup>(16)</sup> I vores årsberetning for 2017 rapporterede vi om svagheder i Kommissionens kontrol af de momsbaseede egne indtægter, navnlig i forbindelse med beregningen af den vejede gennemsnitssats.

<sup>(17)</sup> Jf. udtalelse nr. 5/2018, bilag II.

12. Den reviderede tekst til udkastet til Rådets forordning, som blev udarbejdet i november 2020, foreslår en forenklet og optimeret alternativ metode til beregning af momsaserede egne indtægter. Den adresserer vores ovenfor anførte kritikpunkter, og dens beregningsmetode er enklere end metoden under den nuværende ordning.

13. Den foreslåede nye beregning af de momsaserede egne indtægter bruger de samme processer som den nuværende til at beregne momsgrundlagene (jf. punkt 7 og 8). Processerne er blevet forenklet, navnlig med hensyn til beregningen af momsgrundlagene og den endelige flerårige vejede gennemsnitssats (jf. **tekstboks 1**). De nationale bidrag beregnes ved at gange disse grundlag med momsbidragsraten (0,3 % for alle medlemsstater, jf. Det Europæiske Råds konklusioner af juli 2020) <sup>(18)</sup>.

14. Med henblik på at vurdere den foreslåede nye forenkledte og optimerede alternative metode fokuserede vi på følgende nøgleaspekter:

- 1) beregningen af de samlede nettomomsindtægter og momsgrundlagene (med berigtigelser og kompensationer)
- 2) beregningen af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats
- 3) indsendelsen af momsoversigter og klageproceduren
- 4) rapporteringen om den praktiske anvendelse af ordningen for momsaserede egne indtægter.

For hvert emne præsenterer vi de foreslåede bestemmelser og vores holdning til dem.

### **Beregningen af de samlede nettomomsindtægter og momsgrundlagene**

15. Ifølge Kommissionen har berigtigelser og kompensationer historisk kun haft ubetydelig effekt på de momsaserede egne indtægter (mellem 2011 og 2015 vedrørte berigtigelserne gennemsnitlig 0,5 % af momsindtægterne og kompensationerne gennemsnitlig 0,09 % af momsgrundlagene). Forvaltningen af disse elementer omfattede imidlertid komplekse beregninger og krævede uforholdsmæssigt mange ressourcer af både Kommissionen og medlemsstaterne.

16. I henhold til den foreslåede artikel 3 i udkastet til Rådets forordning afskaffes alle berigtigelser og kompensationer på nær to typer: dem, der vedrører det territoriale anvendelsesområde som defineret i momsdirektivets <sup>(19)</sup> artikel 6 og 7, og dem, der vedrører overtrædelser af dette direktiv. Dette var allerede et element i Kommissionens forslag fra maj 2018.

17. Berigtigelserne og kompensationerne vedrørende det territoriale anvendelsesområde beholdes, fordi nogle medlemsstaters traktater om tiltrædelse af EU <sup>(20)</sup> indeholder bestemmelser om beregningen af de momsaserede indtægter. Disse berigtigelser og kompensationer foretages hovedsagelig, fordi momsdirektivet ikke finder fuld anvendelse på visse EU-områder (f.eks. De Kanariske Øer, Ceuta og Melilla, Ålandsøerne). Transaktioner i disse områder er derfor ikke afspejlet i medlemsstaternes momsindtægter. I forbindelse med de egne indtægter skal sådanne transaktioner inkluderes i momsgrundlaget ved hjælp af berigtigelser.

18. Desuden bibeholder Rådets forslag de kompensationer, som vedrører traktatbrudssager. De beregnes f.eks. i tilfælde, hvor en bestemt vare eller tjenesteydelse er fritaget for moms i en medlemsstat, og Kommissionen vurderer, at en sådan fritagelse er i strid med momsdirektivet. Ved udgangen af 2019 var sådanne kompensationer gældende for ni medlemsstater <sup>(21)</sup>. Ifølge Rådets forslag bør sådanne justeringer fortsat tages i betragtning for at forhindre, at medlemsstater, der ikke overholder EU-retten, kan få reduceret deres bidrag til de momsaserede egne indtægter. Indtil en traktatbrudssag er afgjort, skal den pågældende medlemsstats momsoversigt derfor justeres for så vidt angår de egne indtægter.

<sup>(18)</sup> Jf. fodnote 12.

<sup>(19)</sup> Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1), som ændret.

<sup>(20)</sup> F.eks. er følgende fastsat i artikel 187 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT L 302 af 15.11.1985, s. 23): »Beløbet for de afgifter, der konstateres som egne indtægter hidrørende fra merværdiafgifter, skal erlægges i fuldt omfang fra den 1. januar 1986. Dette beløb beregnes og kontrolleres, som om De kanariske Øer samt Ceuta og Melilla var omfattet af det territoriale anvendelsesområde for Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag.«

<sup>(21)</sup> Tyskland, Grækenland, Frankrig, Italien, Cypern, Ungarn, Malta, Østrig og Polen.

**Vores vurdering af den foreslåede beregning af de samlede nettomomsindtægter og momsgrundlagene**

19. Vi glæder os over den foreslåede forenkling vedrørende berigtigelser og kompensationer i forbindelse med de samlede nettomomsindtægter og momsgrundlagene og mener, at den vil bidrage til at reducere den administrative byrde for både Kommissionen og medlemsstaterne uden at påvirke de momsaserede bidrags nøjagtighed væsentligt.

**Beregningen af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats**

20. Artikel 4 i udkastet til Rådets forordning fastsætter følgende metode til beregning af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats:

- a) Den udtrykkes som en procentsats, som medlemsstaten har beregnet for regnskabsåret 2016 i henhold til de gældende bestemmelser.
- b) Den beregnes med fire decimaler.
- c) Den skal være efterprøvet af Kommissionens tjenestegrene og være fri for meddelelser vedrørende udestående spørgsmål med relation til berigtigelser og kompensationer.
- d) Hvis der stadig er udestående spørgsmål, anvendes en gennemsnitssats under meddelelse i den mellemliggende periode, og denne sats betragtes som den foreløbige flerårige vejede gennemsnitssats.
- e) Når der er fundet en løsning på de spørgsmål, der er omhandlet i meddelelsen, erstatter den deraf følgende procentsats den foreløbige flerårige vejede gennemsnitssats og bliver den endelige flerårige vejede gennemsnitssats fra og med regnskabsåret 2021.
- f) De budgetmæssige virkninger af en eventuel forskel mellem den foreløbige og den endelige flerårige vejede gennemsnitssats behandles i forbindelse med den årlige procedure for registrering af saldi og justeringer vedrørende momsaserede egne indtægter.

21. Den foreslåede metode til beregning af den flerårige vejede gennemsnitssats er den samme som den nuværende, men vi noterer os, at den beregnede sats anvendes til flerårige beregninger og fastfrysnes for hele FFR-perioden (jf. **tekstboks 1**). Referenceåret 2016 er valgt til beregningen af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats, fordi det er det seneste år, for hvilket der foreligger data, som Kommissionen har efterprøvet i samtlige medlemsstater. Vores gennemgang af de foregående års vejede gennemsnitssatser viser, at den overordnede tendens fra år til år generelt var stabil, men at der i nogle medlemsstater var betydelige variationer fra år til år. Dette kan påvirke nøjagtigheden af deres momsaserede bidrag, som først vil kunne korrigeres efter FFR-periodens udløb.

**Vores vurdering af den foreslåede beregning af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats**

22. Vi mener, at den nuværende beregning af de momsaserede egne indtægter bør forenkles. Forenklingen bør dog ske under hensyntagen til behovet for at sikre en rimelig nøjagtighed i medlemsstaternes bidrag.

23. Vi glæder os over forslaget, herunder om beregning af en endelig flerårig vejede gennemsnitssats for hver medlemsstat til anvendelse i hele FFR-perioden. Vi noterer os, at det valgte referenceår er 2016. Vi anerkender de angivne årsager til at fastlægge den endelige flerårige vejede gennemsnitssats på grundlag af et enkelt år, men der er en risiko for, at det valgte år for nogle medlemsstater ikke er repræsentativt.

24. Vi mener, at der i den foreslåede forenklede metode er behov for en rimelig nøjagtig vejede gennemsnitssats til at sikre, at hver medlemsstat betaler et bidrag, der afspejler dens momsgrundlag korrekt. Hvis en medlemsstat foretager en væsentlig ændring af sine momssatser, vil der under den foreslåede metode ikke blive taget højde for dette i den vejede gennemsnitssats, der anvendes til at fastlægge de momsaserede egne indtægter. Momsgrundlaget vil således ikke være en nøjagtig afspejling af den samlede værdi af samtlige afgiftspligtige transaktioner, og det beregnede nationale bidrag vil ikke afspejle medlemsstatens nye momspolitik.

25. For at imødegå denne risiko bør Rådet overveje indførelse i sit forslag af en mekanisme til revision og potentiel genberegning af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats for de medlemsstater, hvis momsaserede bidrag påvirkes væsentligt af, at den endelige sats anvendes i stedet for den faktiske vejede gennemsnitssats.

26. En sådan mekanisme bør udløses af visse betydelige ændringer (der kan identificeres ud fra indikatorer såsom væsentlige ændringer i momssatser og/eller afgiftspligtige transaktioner og/eller i momsindtægter). Hvis den genbereggede faktiske vejede gennemsnitssats afviger fra den endelige flerårige vejede gennemsnitssats med en værdi, der ligger over en forud fastsat væsentlighedstærskel, bør førstnævnte erstatte sidstnævnte.

27. Denne mekanisme bør forhindre, at de momsbase­rede bidrag skævvrides i løbet af FFR-perioden som følge af væsentlige ændringer i medlemsstaternes momspolitik. Kommissionen bør vedtage gennemførelsesretsakter med nærmere detaljer om procedurerne for mekanismens anvendelse.

#### **Indsendelsen af moms­oversigter og klageproce­duren**

28. Artikel 7 i det foreslåede udkast til Rådets forordning bibeholder den nuværende ordnings frist (den 31. juli hvert år) for medlemsstaternes indsendelse af deres moms­oversigter, inklusive deres momsgrundlag for det foregående år og de reviderede momsgrundlag for de tidligere år. Den giver også mulighed for, at fristen kan forlænges i tilfælde, hvor medlemsstaterne på grund af særlige omstændigheder, som ligger uden for deres kontrol, ikke kan overholde den.

29. Artikel 9 indfører en procedure for sager, hvor Kommissionen er uenig i de berigtigelser, medlemsstaterne har angivet i deres moms­oversigter (jf. punkt **15-18**). En sådan uenighed meddeles af Kommissionen i en formel skrivelse.

30. Under denne procedure kan den berørte medlemsstat anmode Kommissionen om at revidere den pågældende berigtigelse inden for to måneder fra datoen for modtagelsen af skrivel­sen. Revisionen afsluttes ved en kommissions­afgørelse, der vedtages inden for tre måneder fra datoen for modtagelsen af medlemsstatens anmodning. De berigtigelser, der fastlægges ved denne procedure, tages i betragtning i forbindelse med fremtidige moms­oversigter.

31. Hverken klageproce­duren eller en medlemsstats søgsmål med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse berører medlemsstatens pligt til inden den lovbestemte frist at overdrage de momsbase­rede egne indtægter, der svarer til berigtigelsen.

#### **Vores vurdering af forslaget vedrørende indsendelsen af moms­oversigter og klageproce­duren**

32. Vi noterer os den tilføjede bestemmelse om forlængelse af fristen for indsendelse af moms­oversigter i tilfælde, hvor medlemsstaterne på grund af særlige omstændigheder, som ligger uden for deres kontrol, ikke kan overholde den.

33. Vi noterer os indførelsen af en klageproce­dure for sager, hvor Kommissionen ikke er enig i de berigtigelser, medlemsstaterne har angivet i deres moms­oversigter. Denne procedure indbefatter, at Kommissionen reviderer berigtigelserne og vedtager en afgørelse inden for tre måneder fra modtagelsen af medlemsstatens anmodning. Medlemsstaten kan anlægge søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse.

34. Denne nye klageproce­dure kan give medlemsstaterne en yderligere mulighed for at anlægge sager ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende Kommissionens afgørelser ved afslutningen af proceduren. Den kan imidlertid også lægge en betydelig ekstra byrde på Kommissionens forvaltning af de momsbase­rede egne indtægter.

#### **Rapporteringen om den praktiske anvendelse af ordningen for momsbase­rede egne indtægter**

35. Den foreslåede nye artikel 13a i udkastet til Rådets forordning pålægger Kommissionen at udarbejde en rapport om den praktiske anvendelse af ordningen for momsbase­rede egne indtægter senest den 1. januar 2025.

36. Rapporten skal angive antallet af medlemsstater, som stadig anvender en vejet gennemsnitssats, der er genstand for meddelelser vedrørende udestående spørgsmål (jf. punkt **20 d**) og **e**), og eventuelle ændringer af de nationale moms­satser. Derudover skal rapporten indeholde en vurdering af, om ordningen for momsbase­rede egne indtægter og navnlig den endelige flerårige vejede gennemsnitssats er effektiv og tilstrækkelig. Det er også i forbindelse med denne rapport, at Kommissionen skal foreslå ændringer af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats på grundlag af nyere data.

#### **Vores vurdering af forslaget vedrørende rapporteringen om den praktiske anvendelse af ordningen for momsbase­rede egne indtægter**

37. Vi glæder os over indførelsen af denne bestemmelse, der forpligter Kommissionen til før FFR-periodens udløb at rapportere om effektiviteten og tilstrækkeligheden af ordningen for momsbase­rede egne indtægter, og giver mulighed for at revidere den vejede gennemsnitssats.

38. Når Kommissionen foretager sin vurdering med henblik på rapporten, kan den også anvende vores foreslåede procedure til at fastslå, om revisionsmekanismen bør aktiveres (jf. punkt **22-27**). Dette vil omfatte evaluering af de indikatorer, der bruges til at overvåge udløsende begivenheder, genberegning af den faktiske vejede gennemsnitssats og, i relevante tilfælde, ændring af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats for de medlemsstater, hvis momsbase­rede bidrag påvirkes væsentligt af, at den endelige sats anvendes i stedet for den faktiske vejede gennemsnitssats.



39. **Bilaget** indeholder foreslåede ændringer til visse bestemmelser i det foreslåede udkast til Rådets forordning. De vedrører de ovenfor beskrevne forhold og desuden nogle mindre redaktionelle forslag.

#### KONKLUSION

40. Vi har ved flere lejligheder rapporteret om kompleksiteten i beregningen af de momsaserede egne indtægter. I vores udtalelse nr. 5/2018 anerkendte vi, at beregningsmodellen i Kommissionens forslag fra maj 2018 var enkel, men vi konstaterede, at de antagelser, som Kommissionen anvendte ved beregningen af de forenkledede momsaserede bidrag, ikke fulgte visse af de beregningstrin, der var beskrevet i forslagens metode.

41. I november 2020 foreslog Rådet en forenklet og optimeret alternativ metode til beregning af momsaserede egne indtægter. Forslaget fjerner de fleste berigtigelser og kompensationer — som det allerede var hensigten i Kommissionens forslag fra maj 2018 — og indfører anvendelse af en endelig flerårig vejede gennemsnitssats.

42. Vi glæder os over Rådets forslag, som i væsentlig grad forenkler den nuværende beregning af medlemsstaternes momsaserede bidrag. Vi har imidlertid identificeret en risiko for, at den endelige flerårige vejede gennemsnitssats (fast-frosset på 2016-værdien) ikke vil være repræsentativ for visse medlemsstater i nogle (kommende) år. Dermed kan den måske ikke sikre, at beregningen af medlemsstaternes momsgrundlag og deraf følgende bidrag er rimelig nøjagtige.

43. For at forbedre det nuværende forslag bør man efter vores mening overveje en mekanisme til revision af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats med henblik på genberegning for de medlemsstater, hvis momsaserede bidrag påvirkes væsentligt af, at den endelige sats anvendes i stedet for den faktiske vejede gennemsnitssats. Denne mekanisme bør forhindre, at de momsaserede bidrag skævvrides i løbet af FFR-perioden som følge af væsentlige ændringer i medlemsstaternes momspolitik.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg den 8. december 2020.

På Revisionsrettens vegne  
Klaus-Heiner LEHNE  
Formand

## BILAG

**Vores ændringsforslag til det foreslåede udkast til Rådets forordning om momsaserede egne indtægter**

Udkast til Rådets forordning (EU, Euratom) om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (dokument 12771/20, interinstitutionel sag 2018/0133 (NLE))

Reference til foreslåede bestemmelser	Revisionsrettens forslag/ændringsforslag	Kommentarer
Artikel 4	Det bør overvejes at indføre en mekanisme til revision af den endelige flerårige vejede gennemsnitssats for at forhindre, at de momsaserede bidrag skævvrides i løbet af FFR-perioden som følge af væsentlige ændringer i medlemsstaternes momspolitik.	For yderligere detaljer jf. punkt <b>22-27</b> .
Artikel 9, stk. 1	Før sidste sætning i andet afsnit bør følgende sætning tilføjes: »Den i Kommissionens skrivelse oplyste berigtigelse inkluderes i den efterfølgende momsoversigt.«	Vi vil gerne præcisere, at hvis der er uenighed mellem Kommissionen og medlemsstaten, bør den berigtigelse, Kommissionen meddeler til medlemsstaten, anvendes ved beregningen af de momsaserede egne indtægter. Berigtigelsen bør straks inkluderes i medlemsstatens efterfølgende momsoversigt og bevares uændret, indtil uenigheden er afklaret.
Artikel 10, stk. 1	En henvisning til artikel 3, stk. 2, litra c), bør tilføjes.	For fuldstændighedens skyld forslår vi, at der også henvises til berigtigelser og kompensationer vedrørende overtrædelser af direktivet (jf. punkt <b>16</b> og <b>18</b> ).
Artikel 11, stk. 2	Henvisningen til artikel 4, stk. 3, bør udgå.	Eftersom den foreslåede artikel 4 kun indeholder to stykker, og beregningen af den vejede gennemsnitssats er beskrevet i detaljer i artikel 4, stk. 2, er henvisningen til artikel 4, stk. 3, unødvendig.
Artikel 13a	Denne bestemmelse bør revideres med henblik på at nævne, at rapporten skal indeholde en vurdering af revisionsprocessens effektivitet samt foranstaltninger til forbedring af dens fremtidige anvendelse.	For yderligere detaljer jf. punkt <b>38</b> .