

Er den danske opkrævning af medielicens i strid med EU-retten?

Frederikke Gjesing Laybourn, Emma Hvid Rasmussen og Emily Lundqvist Mikkelsen*

Resumé: I artiklen undersøges og diskuteres berettigelsen af Skatteministeriets og Danmarks Radios pålægning af moms på opkrævningen af medielicens over for licensbetalere. EU-Domstolens afgørelse i sag C-11/15, Český rozhlas, har givet anledning til stor diskussion, idet det blev fastslået, at den tjekkiske offentlige radiovirksomhed, som finansieres af en licens, ikke var omfattet af momssystemdirektivets anvendelsesområde. Der er på baggrund af EU-Domstolens afgørelse blevet anlagt en række gruppesøgsmål mod Skatteministeriet og Danmarks Radio, hvor den principale påstand er, at der skal ske tilbagebetaling af den opkrævede moms i perioden fra den 1. oktober 2007 indtil sagens anlæg i oktober 2017. Det er derfor interessant at undersøge den danske model for opkrævning af moms på medielicens og diskutere, om denne praksis er i strid med EU-retten. Artiklen forsøger at afklare dette gennem en analyse af sag C-11/15, Český rozhlas, og konkluderer, at der uberettiget har været pålagt moms på opkrævningen af licens, men at en tilbagebetaling på baggrund af en analyse af tidligere retspraksis** vil have for store samfundsøkonomiske konsekvenser.

Nøgleord: DR, medielicens, levering mod vederlag, stand-still bestemmelse, momsfrigørelse

* Kandidatstuderende ved Det Juridiske Fakultet på Københavns Universitet. Kontakt: djv924@alumni.ku.dk, nkc546@alumni.ku.dk og ftv264@alumni.ku.dk.

** U 2007.788 H (Scharla-sagen).

1. Indledning

Alene i 2017 opkrævede Danmarks Radio, herefter omtalt som DR, 5,6 mia. kr. i licens hos de danske husstande, hvoraf 1,1 mia. kr. udgjorde moms, der gik til den danske stat.¹ Spørgsmålet om berettigelsen af momsopkrævningen har givet anledning til diskussion, og otte ud af ti eksperter mener, at momsopkrævningen på licens er uberettiget.² Dette skyldes, at der i 2016 blev afsagt en dom ved EU-Domstolen, som fastslog, at en tjekkisk radiovirksomhed, som blev finansieret af en lovpligtig licens, ikke var omfattet af momssystemdirektivets anvendelsesområde.

I sag C-11/15, *Český rozhlas*, stillede Tjekkiet EU-Domstolen spørgsmålet, om den tjekkiske radiolicens, der betales af personer, der er i besiddelse af en radiomodtager, udgør en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag«, der er fritaget for moms i henhold til sjette momsdirektivs³ artikel 13, punkt A, stk. 1, litra q, eller hvorvidt radiolicensen falder uden for det sjette momsdirektivs anvendelsesområde og dermed også er momsfritaget.⁴ EU-Domstolen fastslog, at den tjekkiske radiolicens ikke faldt ind under det sjette momsdirektivs anvendelsesområde, hvorfor det ikke var berettiget at opkræve moms på radioydelsen.

Dette har vakt stor opsigt i Danmark, da den tjekkiske medielicens på flere områder kan sammenlignes med den danske licens, der betales til DR. Dommen har således givet anledning til at overveje, hvorvidt DR's opkrævning af moms på medielicens er i strid med EU-retten.

I løbet af 2017 blev der anlagt en række gruppesøgsmål⁵ mod DR og Skatteministeriet, hvor de danske licensbetalere gør gældende, at DR's momsopkrævning på licens er uberettiget.⁶ Gruppesøgsmålene er blevet tiltrådt af 287.069 danskere.⁷

1. DR's *Årsrapport 2017* (DR, 2017) 25.
2. Jesper Høberg, »Kassen er lukket: Licensbetalere skal kæmpe for at få penge retur« *Jyllands-Posten* (København, 21. august 2017).
3. Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmoniserings af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag [1977] EU-T L145/1. (Omtales i artiklen som sjette momsdirektiv).
4. Sag C-11/15 *Odvolačí finanční ředitelství mod Český rozhlas* [2016] EUD I-470, præmis 18.
5. I marts 2019 blev det af Østre Landsret besluttet, at tre af gruppesøgsmålene skal lægges sammen, idet de omhandler det samme spørgsmål.
6. Vibe Hyltoft, »Erhvervsadvokater bag kollektivt søgsmål mod DR« »Det er en sag, som kan og bør føres« *Berlingske* (København, 23. august 2017) <<https://www.berlingske.dk/virksomheder/erhvervsadvokater-bag-kollektivt-soegsmaal-mod-dr-det-er-en-sag-som-kan>> tilgået den 16. september 2019.
7. »Åbningsunderretning vedrørende gruppesøgsmålet mod Skatteministeriet og Danmarks Radio« (2018) <<https://kraevlicensmomstilbage.dk/wp-content/uploads/2018/05/abnings-underretning.pdf>> tilgået den 16. september 2019; »Information om Licensmoms.dk-

Skatteministeriet gør gældende, at stand still-klausulen i momssystemdirektivet⁸, giver hjemmel til at opkræve moms på licensen, og at EU-Domstolens afgørelse derfor ikke har nogen betydning for den danske licens.

Formålet med denne artikel er at undersøge, i hvilket omfang DR's opkrævning af moms på medielicensen er i overensstemmelse med EU-retten. Dette vil blive gjort med udgangspunkt i EU-Domstolens afgørelse i sag C-11/15, *Český rozhlas*.

Ved undersøgelsen af problemstillingen benyttes den retsdogmatiske metode, der går ud på at fortolke, systematisere og begrebsudvikle gældende ret.⁹ Der vil herved blive foretaget en analyse og beskrivelse af gældende ret, herunder hvilke regler, der gælder inden for området for opkrævning af moms.¹⁰

Vi vil tage udgangspunkt i EU-Domstolen som den øverste autoritative fortolker af EU-retten, idet momsområdet er EU-reguleret.¹¹ Det bemærkes, at EU-Domstolens fortolkningsmetode er anderledes end de danske domstoles fortolkningsmetode, idet den er mere dynamisk.¹² Vi vil på baggrund af dommen fra EU-Domstolen forsøge at udlede, hvorvidt dommen vil få betydning for de danske licensbetalere.

EU-Domstolens afgørelse har en høj retskildeværdi, og den har derfor en stor betydning for EU-rettens udvikling og fastlæggelse af gældende ret på området for opkrævning af moms på licens. Selvom det tjekkiske system for opkrævning af moms på licens, som beskrives i sag C-11/15, *Český rozhlas*, er et konkret tilfælde, der på nogle områder adskiller sig fra det danske system, vil der med en analyse af dommen blive forsøgt at udlede en sammenhæng. Dette vil blive gjort på baggrund af den komparative metode, idet der vil blive foretaget en sammenligning af de tjekkiske og de danske licensopkrævningsregler for at kunne bedømme dommens rækkevidde i forhold til DR-sagen.¹³ Derudover vil der blive gjort

Gruppesøgsmålet mod Skatteministeriet« (2018) <<https://licensmoms.dk/documents/2018.07.10-Informationsdokument-om-licensmoms.dk-gruppesoegsmaalet.pdf>> tilgået den 16. september 2019.

8. Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem [2006] EU-T L347/1. (Omtales i artiklen som momssystemdirektivet).
9. Ulla Neergaard og Ruth Nielsen, *EU-ret* (7. udg., Karnov Group 2016) 109-10; Anders Strandet Jepsen, *Moms og aktiviteter i forbindelse med værdipapirer* (Thomson Reuters 2010) 30.
10. Karina Kim Egholm Elgaard, *Interaktionen mellem momsretten og indkomstskatteretten* (Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2016) 44; Peter Blume, *Retssystemet og juridisk metode* (2. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014) 40, 110; Christina D. Tvarnø og Ruth Nielsen, *Retskilder & Retsteorier* (4. rev. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014) 30.
11. Elgaard (n 12) 46.
12. Claus Gulmann, »Nogle bemærkninger om EF-Domstolens fortolkningsmetoder« [1978] UfR 161.
13. Ole Lando, *Kort indføring i komparativ ret* (3. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2009) 206-7.

brug af formålsfortolkning samt systematisk indsamling og analyse af relevante retskilder.¹⁴

Som led i belysningen af problemstillingen har vi søgt om aktindsigt hos Skatteministeriet i deres analyse af EU-Domstolens afgørelse i sag C-11/15, *Český rozhlas*. Aktindsigtsanmodningen blev dog afslået af Skatteministeriet, idet der var tale om dokumenter, der var udarbejdet og udvekslet mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med en sag om lovgivning. Det har således ikke været muligt at få indsigt i Skatteministeriets argumentation for at opkrævning af moms på licens er lovlig.

Artiklen er opbygget således, at vi først præsenterer og karakteriserer lovgrundlaget for momsopkrævning på licens (afsnit 2). Dernæst foretages en gennemgang af EU-Domstolens afgørelse af sag C-11/15, *Český rozhlas* (afsnit 3). Endvidere analyserer og diskuterer vi en række forhold, der bør indgå i afgørelsen af, hvorvidt momsopkrævning i Danmark kan sammenlignes med den tjekkiske opkrævning i sag C-11/15, *Český rozhlas*, herunder hvorvidt DR's opkrævning af moms på licens er i strid med EU-retten (afsnit 4). Herefter berøres de anlagte gruppesøgsmål mod Skatteministeriet (afsnit 5). I denne forbindelse vurderes det, hvorvidt det reelt er muligt for licensbetalerne at få tilbagebetaling (afsnit 5.3). Afslutningsvis berører artiklen, hvordan opkrævningen af licens fremadrettet vil ske, idet daværende regering og Dansk Folkeparti den 16. marts 2018 indgik en aftale om, at licensen fremover skal betales via den almindelige indkomstskat (afsnit 6).¹⁵

2. Lovgrundlaget

I Danmark er opkrævningen af moms reguleret af momsloven¹⁶ med tilhørende regulering, der implementerer momssystemdirektivet.

2.1. EU-rettens påvirkning af dansk momsret

I EU er der et fælles momssystem. Det er således reguleret i EU-retten, hvornår der skal betales moms, og hvem der skal betale det. EU-retten har gennem årene

14. Blandt andet EU-Domme, danske afgørelser, lovforarbejder, betænkninger, tidsskriftartikler, Folketingets behandling, herunder ministerudtalelser og information fra hjemmesider og notater.

15. Sigga Nolsøe, »Licens skal afskaffes og DR slankes« *Finansministeriet* (København, 16. marts 2018) <<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2018/03/licensen-skal-afskaffes-og-dr-slankes>> tilgået den 18. september 2019.

16. Lovbekendtgørelse nr. 760 af 21. juni 2016 om merværdiafgift. (Omtales i artiklen som momsloven).

sat sine spor på dansk ret og har i dag stor betydning for den danske momsregulering.¹⁷

Med indførelsen af det sjette momsdirektiv i 1977 skete der ikke en fuldstændig harmonisering af momsgrundlaget. Det er i lovforslagets almindelige bemærkninger nævnt, at det sjette momsdirektiv indeholder mulighed for, at medlemsstaterne kan have afvigelser. Ved implementering af det sjette momsdirektiv var der således mulighed for, at medlemslandene for nogle nærmere beskrevne ydelser kunne bibeholde deres på daværende tidspunkt eksisterende ordning om momspligt eller -fritagelse. Dette var en mulighed, selvom denne ordning ikke er i overensstemmelse med hovedbestemmelserne i direktivet.¹⁸ Herefter kunne Danmark bibeholde afvigelser, og der blev følgelig indsat en undtagelsesbestemmelse til artikel 13, punkt A, stk. 1, litra q¹⁹, der generelt bestemte, at der ikke kunne opkræves moms på ikke-kommerciel tv- og radiolicens.²⁰ Efter undtagelsesbestemmelsen, den såkaldte stand still-klausul, kunne Danmark hermed fortsætte med at opkræve moms på tv- og radiolicens²¹.

Det sjette momsdirektiv er siden blevet erstattet af momssystemdirektivet i 2006.²² Momsloven indeholder i § 4 en implementering af momssystemdirektivets artikel 2, stk. 1.²³ Formålet med momssystemdirektivet var ikke at ændre regler og retspraksis, hvorfor retspraksis behandlet efter det sjette momsdirektiv fortsat gælder.²⁴

2.2. Generelle betingelser for opkrævning af moms

Momssystemdirektivet er implementeret i momsloven, hvorfor momslovens regler skal være i overensstemmelse med dette direktiv. For at den materielle moms-

17. Søren Engers Pedersen m.fl., *Moms 3: Momspligtig værdi* (5. udg., Karnov Group 2017) 5.

18. Tv- og radiolicensen blev afløst af medielicensen i 2007. Se Jørgen Bang, »Danmarks Radio 1925-« (*Danmarkshistorien.dk*, 25. september 2015) <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/danmarks-radio-1925/?fbclid=IwAR042BZ_E6eZW0qh6RxoYVQOXTjtEh2Q_2KKn2rg_NoBVFhlcZ6bpPyQ> tilgået den 18. september 2019.

19. Denne bestemmelse findes i dag i momssystemdirektivets artikel 132, stk. 1, litra q.

20. I dag findes undtagelsesbestemmelsen i momssystemdirektivets artikel 370.

21. Lars Rasmussen og Cliff Kristoffersen, »Historisk tilbageblik på momslovgivningen« i Karina Kim Egholm Elgaard m.fl. (red.), *Momsloven 50 år* (Ex Tuto Publishing 2017) 41; Den juridiske vejledning 2018-2 afsnit D.A.1.4 <<https://skat.dk/skat.aspx?oid=1921151>> tilgået den 18. september 2019.

22. Den juridiske vejledning 2018-2 afsnit D.A.1.4 (n 23).

23. Casper Bjerregaard Eskildsen m.fl., »Levering mod vederlag – udvalgte grænsedragningstilfælde« i Karina Kim Egholm Elgaard m.fl., *Momsloven 50 år* (Ex Tuto Publishing 2017) 336.

24. Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (n 10) præambelen, punkt 3; Søren Engers Pedersen m.fl. (n 19) 5.

ret finder anvendelse, og det dermed er berettiget at opkræve moms, skal momslovens § 3 og momslovens § 4 være opfyldt.²⁵

Momslovens § 3 angår afgiftspligtige personer. Bestemmelsen fastslår, at juridiske eller fysiske personer, der driver selvstændig økonomisk virksomhed, er afgiftspligtige, jf. momslovens § 3, stk. 1. Endvidere anses andre statslige, regionale og kommunale institutioner som afgiftspligtige personer, såfremt de leverer varer og ydelser i konkurrence med erhvervsvirksomheder, jf. momslovens § 3, stk. 2, nr. 3.

Momslovens § 4 angår levering mod vederlag og implementerer momssystemdirektivets artikel 2. Efter momssystemdirektivets artikel 2, nr. 1, litra a og c, er transaktioner momspligtige, når der foreligger en levering af varer eller ydelser, som mod vederlag foretages på en medlemsstats område af en afgiftspligtig person, som handler i denne egenskab.

For at den materielle momsret finder anvendelse, skal der således både være tale om en afgiftspligtig person, og der skal foreligge en levering af varer eller ydelser, som »foretages mod vederlag«. I det følgende vil vi nærmere undersøge, hvornår der er tale om levering mod vederlag i momssystemdirektivets forstand. Dette skyldes, at EU-Domstolen har fastslået, at den tjekkiske opkrævning af licens ikke lever op til denne betingelse, og det er derfor relevant at undersøge, hvorvidt dette også er tilfældet for opkrævningen af medielicensen i Danmark.

2.2.1. *Levering mod vederlag*

En grundlæggende betingelse for, at der skal beregnes moms ved levering af varer og tjenesteydelser, er, at der foreligger en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag« efter momslovens § 4, stk. 1.

Ud fra en generel og juridisk sproglig fortolkning af begrebet »vederlag«, er der tale om betaling for en leverance. Såfremt der ikke foreligger en leverance for en given betaling, er der således ikke tale om et vederlag, men derimod eksempelvis en gave eller en ensidig overførsel.²⁶

Momspligt indtræder således, når der 1) foretages levering, og 2) mod vederlag. Såfremt én af betingelserne ikke er opfyldt, foreligger der ikke en transaktion i momsmæssig forstand, hvormed forholdet falder uden for momslovens anven-

25. Udledt af ordlyden af lovbekendtgørelse nr. 760 af 21. juni 2016 om merværdiafgift (momsloven), § 1; Rasmus Smith Nielsen, »Skærpende praksisændring (alene fremadrettet retlig virkning) eller skærpende præcisering af praksis (også bagudrettet retlig virkning)?« [2017] TfS 177, afsnit 2; Rasmus Smith Nielsen, »Hvornår bliver ellers momsfrigitte statslige, regionale eller kommunale institutioner momspligtige?« [2017] SPO 209.

26. Den juridiske vejledning 2019-1, D.A.4.1.2 (n 23); Casper Bjerregaard Eskildsen m.fl. (n 25) 337.

delsesområde.²⁷ Det bemærkes, at der i det enkelte tilfælde må foretages en konkret vurdering.²⁸

Grænsedragningen, for hvornår en given ydelse falder inden for momssystemdirektivets anvendelsesområde, kan ofte være vanskelig. Som følge heraf er der en omfattende praksis fra EU-Domstolen, som forholder sig til reglerne herom.²⁹

I sag 154/80, *Cooperative Aardappelen Bewaarplats*, fastslog EU-Domstolen, at der skal foreligge en konkret modværdi, som skal kunne opgøres i penge, førend betingelsen om levering mod vederlag er opfyldt. Endvidere fastslog EU-Domstolen i sag C-16/93, *Tolsma*, at det er en forudsætning for, at der foreligger levering mod vederlag, at der eksisterer et retsforhold, som hviler på en gensidigt bebyrdende aftale. Det bemærkes i denne forbindelse, at ydelsen, som leveres til modtageren, skal være en direkte modydelse til det betalte vederlag. Derudover blev det i sag C-108/99, *Cantor Fitzgerald*, fastslået af EU-Domstolen, at det er selve leveringen af en ydelse, der er momspligtig, og at det således ikke er betalingerne, som bliver foretaget som vederlag herfor.³⁰

Det kan udledes af EU-Domstolens praksis³¹, at momspligt forudsætter, at der foreligger en levering, der er baseret på et gensidigt bebyrdende retsforhold, og som modsvares af en konkret modværdi.³²

2.2.2. Stand still-klausulen

Efter momssystemdirektivets artikel 132, stk. 1, litra q, er offentlige radio- og fjernsynsforetagenders ikke-kommercielle virksomhed generelt momsfrataget.³³

Skatteministeriet fastholder dog, at DR's offentlige medielicens er momspligtig med henvisning til, at Danmark er omfattet af stand still-klausulen. Klausulen har

27. Lovbekendtgørelse nr. 760 af 21. juni 2016 om merværdiafgift (momsloven), § 4, stk. 1.

28. Casper Bjerregaard Eskildsen m.fl., »Levering mod vederlag – udvalgte grænsedragningstilfælde« (n 25) 338.

29. Se blandt andet Sag C-154/80, *Cooperative Aardappelen Bewaarplats*; Sag C-16/93, *Tolsma* og Sag C-108/99, *Cantor Fitzgerald*, som nævnes i Casper Bjerregaard Eskildsen m.fl. (n 25) 335.

30. Casper Bjerregaard Eskildsen, »Levering mod vederlag – udvalgte grænsedragningstilfælde« (n 25) 339.

31. Sag C-154/80 Statssekretæren, Finansministeriet mod andelsforeningen »Coöperatieve Aardappelenbewaarplaats GA« [1981] EUD I-00445; Sag C-16/93 R.J. Tolsma mod Inspecteur der Omzetbelasting [1994] EUD I-00743; Sag C-108/99 *Commissioners of Customs & Excise mod Cantor Fitzgerald International* [2001] EUD I-07257.

32. Casper Bjerregaard Eskildsen, »Levering mod vederlag – udvalgte grænsedragningstilfælde« (n 25) 339.

33. »Forslag til lov om ændring af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, lov om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet, personskatteloven, momsloven, lov om social pension, lov om højeste, mellemste forhøjet almindelig og almindelig førtidspension m.v. og lov om individuel boligstøtte« (Kulturministeriet) <<https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/6a22a816-b059-40e5-85b7-94e3cfd1dc92/Udkast%20til%20lovforslag%20om%20afskaffelse%20af%20medielicens.pdf>> tilgået den 19. september 2019.

hjemmel i momssystemdirektivets artikel 370. Undtagelsen medfører, at medlemsstater, som opkrævede moms på blandt andet offentlige radio- og fjernsynsforetagenders ikke-kommercielle virksomhed pr. 1. januar 1978, fortsat kan gøre dette.³⁴

Det kan diskuteres, om stand still-klausulen er i strid med EU-retten, herunder særligt de almindelige retsprincipper, princippet om ligebehandling og proportionalitetsprincippet samt bestemmelserne vedrørende de grundlæggende frihedsrettigheder.³⁵ Dette skyldes, at bestemmelsen giver Danmark samt andre medlemsstater, der er omfattet af stand still-klausulen, en mulighed for hvorvidt de vil pålægge moms på licens eller ej. Stand still-klausulen giver derfor blandt andet Danmark en anden ordning end de medlemsstater, der ikke opkrævede moms på licens før 1. januar 1978.³⁶

EU-Domstolen fastslog dog i sag C-599/12, *Jetair*, med henvisning til tidligere afsagt afgørelse³⁷, at »opretholdelse af en undtagelsesordning er en afspejling af den gradvise og stadig delvise karakter, som harmoniseringen af medlemsstaternes momslovgivning har«. ³⁸ Stand still-klausulen tillader derfor medlemsstaterne at opretholde visse bestemmelser i deres nationale lovgivning, som fandtes før den 1. januar 1978, og som uden de nævnte tilladelser ville være uforenelige med disse direktiver.³⁹ Da EU-lovgivningen ikke har fastsat en endelig ordning, og stand still-klausulen derfor er gældende, har medlemsstaterne lov til at opretholde en eksisterende lovgivning, selvom det resulterer i forskelle mellem lovgivning på tværs af medlemsstaterne. Dette medfører derfor ikke i sig selv, at stand still-klausulen strider mod EU-retten.⁴⁰

Spørgsmålet er, hvorvidt stand still-klausulen finder anvendelse uafhængigt af, om licensen falder inden for momssystemdirektivets anvendelsesområde, eller om det er en betingelse for klausulens anvendelse, at momssystemdirektivet finder anvendelse.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at Danmark var et af de lande, der var med til at etablere Den Europæiske Momsordning, der blev lavet i 1970'erne. Der blev i denne forbindelse lavet en overgangsordning i form af stand still-

34. Skatteministerens svar – (Endeligt svar på spørgsmål nr. 25 af 25. oktober 2016 (alm. del)) <<https://www.ft.dk/samling/20161/almindel/kuu/spm/25/svar/1386368/1728124/index.htm?fbclid=IwAR06ku1fyN05R4WV05nGOkatugs9GJ0uKfje7x7HaEfABmN51PosbseYcRo>> tilgået den 19. september 2019.

35. Sag C-599/12 *Jetair NV og BTW-eeheid BTWE Travel4you mod FOD Financiën* [2014] EUD I-144, præmis 44-45.

36. *Ibid.*, præmis 46-47.

37. Sag C-240/05 *Administration de l'enregistrement et des domaines mod Eurodental Sàrl* [2006] EUD I-11479, præmis 50.

38. Sag C-599/12 (n 37) præmis 48.

39. *Ibid.*

40. Sag C-599/12 (n 37) præmis 50.

klausulen, som netop omhandlede forskellige public service-ydelser. Det centrale spørgsmål er, om man på grund af overgangsordningen kan forsvare at opretholde momsopkrævningen, som vi har i dag på den danske medielicens, selvom den kan være i strid med momsrettens almindelige regler.⁴¹

Lovgiver har formentlig indsat klausulen med den hensigt, at de pågældende lande fortsat skal kunne opkræve moms på licens. Såfremt stand still-klausulen ikke kan anvendes til opretholdelse af afgifter af den pågældende karakter, selvom de ikke er omfattet af momssystemdirektivet, kan det således anføres, at stand still-klausulen reelt vil miste sin betydning.⁴²

EU-Domstolen har med dens afgørelse i sag C-11/15, *Český rozhlas*, fastslået, at det er en betingelse for anvendelse af momssystemdirektivets artikel 132, stk. 1, litra q, at der foreligger en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag«, og at momssystemdirektivet følgelig finder anvendelse. Det antages at følge heraf, at det tillige er en betingelse for anvendelse af stand still-klausulen, som er en undtagelse til denne bestemmelse, at betingelserne for momssystemdirektivets anvendelse er opfyldt. Selvom det har været meningen, at stand still-klausulen hjemler opkrævning af moms på licens, bør en lovbestemmelse ikke kunne tages i brug, hvis man ikke befinder sig inden for lovens anvendelsesområde. Klausulen, der hjemler retten til opkrævning af moms på licens, hvis opkrævningen af licens falder inden for momssystemdirektivets anvendelsesområde, synes hermed at være blevet udviklet uden tilstrækkelig opmærksomhed på, hvorvidt der i realiteten er tale om levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag«.

På baggrund heraf konkluderes det, at det afgørende for, hvorvidt stand still-klausulen finder anvendelse, er, om licensen udgør en levering, som »foretages mod vederlag« og således falder inden for momssystemdirektivets anvendelsesområde. Såfremt ydelsen ikke er omfattet af momssystemdirektivets anvendelsesområde, finder stand still-klausulen ligeledes ikke anvendelse.

3. Sag C-11/15, *Český rozhlas*

3.1. Sagens faktum

Tjekkiet anmodede i 2015 EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse i henhold til fortolkningen af sjette momsdirektivs artikel 2, nr. 1, der omhandler levering af

41. Kurt Strand »Mennesker og Medier: Milliarder retur til licensbetalere?« (DR, 15. juni 2018) <<https://www.dr.dk/radio/p1/mennesker-og-medier/mennesker-og-medier-2018-06-15>> tilgået den 20. september 2019.

42. Jesper Høberg, »Ekspertes: Licensbetalere kan kræve milliarder af DR« *Finans* (København, 20. August 2017) <<https://finans.dk/erhverv/ECE9803211/eksperter-licensbetalere-kan-kræve-milliarder-af-dr/?ctxref=ext&fbclid=IwAR312o8voFLmhIKipGKPPeVTC3MSfPmHJHz2qoWyAC-mEJlJcWE1X42Xr00>> tilgået den 20. september 2019.

tenesteydelser. Dette skyldtes, at den tjekkiske stat befandt sig i rådvildhed angående opkrævningen af moms på licens for det tjekkiske radioselskab, Český rozhlas. Radioselskabet havde i henhold til tjekkisk lov hjemmel til at opkræve radiolicens for at finansiere radioselskabet.

Den tjekkiske stat var i tvivl om, hvorvidt sjette momsdirektivs artikel 2, nr. 1, skulle fortolkes således, at offentlig radiovirksomhed, som den i hovedsagen omhandlede, der finansieres af en obligatorisk lovpligtig licensafgift, som betales af personer, der ejer eller er i besiddelse af en radiomodtager, og udøves af et ved lov oprettet radioselskab, udgør en levering af ydelser, som »foretages mod vederlag«, som omhandlet i denne bestemmelse, men er fritaget for moms i henhold til sjette momsdirektivs artikel 13, punkt A, stk. 1, litra q⁴³, eller således, at en sådan virksomhed ikke udgør en afgiftspligtig transaktion, som er omfattet af sjette momsdirektivs anvendelsesområde.

Ifølge EU-Domstolen skulle det dog først vurderes, hvorvidt der overhovedet var tale om levering af ydelser, som »foretages mod vederlag«, således at direktivet, og dermed tillige undtagelsesbestemmelsen, finder anvendelse, eller om momsopkrævningen falder uden for direktivets anvendelsesområde og derfor ikke er berettiget.

3.2. EU-Domstolens diskussion af levering af ydelser, som »foretages mod vederlag«

Med denne dom uddybede EU-Domstolen, hvad der skal forstås ved levering af ydelser, som »foretages mod vederlag«, og hvilke faktorer der har betydning for denne vurdering. De fastslår herved, hvornår betingelsen er opfyldt, således at direktivet finder anvendelse.

EU-Domstolen fremhævede for det første, at det er en forudsætning for momsopkrævning, at der sker en transaktion mellem parterne, for hvilken der er fastsat en pris eller en modværdi. Dette betyder, at når den ene transaktion udelukkende består i at udføre tjenesteydelser uden direkte modydelse, er betingelsen i direktivet ikke opfyldt, og der er dermed ikke hjemmel til at pålægge moms.⁴⁴

Endvidere skal der, for at en tjenesteydelse »foretages mod vederlag« i direktivets forstand, bestå et retsforhold, der vedrører en gensidig udveksling af tjenesteydelser. Det blev her pointeret af EU-Domstolen, at det er vigtigt, at parterne har indgået en frivillig aftale, der forpligter dem til hver især at levere en ydelse, hvor vederlaget skal udgøre den faktiske modværdi til den pågældende ydelse.⁴⁵

43. Bestemmelsen svarer til den i dag gældende bestemmelse i momssystemdirektivets artikel 132, stk. 1, litra q.

44. Sag C-11/15 *Odvolač finanční reditelství mod Český rozhlas* [2016] EUD I-470, præmis 20.

45. *Ibid*, præmis 21.

Derudover er det en betingelse, at der er en direkte sammenhæng mellem den udførte tjenesteydelse og den modtagne modværdi.⁴⁶ Modydelsen skal således afspejle det vederlag, som borgerne betaler til Český rozhlas.⁴⁷ Idet virksomheden består i at udføre tjenesteydelser uden direkte modydelse, foreligger der ikke noget beskatningsgrundlag.⁴⁸

EU-Domstolen kom frem til, at der i det pågældende tilfælde ved betaling af afgift for radioydelsen, ikke bestod et retsforhold mellem de personer, som var pålagt radiolicensafgiften, og radioselskabet. Det blev også fastslået, at der ikke var den fornødne direkte sammenhæng mellem den offentlige radiotjeneste og licensafgiften.⁴⁹ Dette blev begrundet i, at der i forbindelse med leveringen af radioydelsen hverken bestod et aftalemæssigt forhold mellem parterne eller en transaktion, for hvilken der var fastsat en direkte modydelse. Det kunne heller ikke siges, at der bestod en retlig forpligtelse, som parterne frivilligt havde indtrådt i.⁵⁰

Et af de vigtige argumenter i denne sag er, at afgiften ikke opstår som følge af leveringen af selve radioydelsen. Forpligtelsen til at betale licens til den tjekkiske radiovirksomhed udspringer alene af det forhold, at forbrugeren råder over en radiomodtager. Det er her ikke af betydning, hvad dette apparat faktisk bliver brugt til, men alene at den er egnet til at benytte den tjekkiske offentlige radiotjeneste.⁵¹

Det faktum, at der er fri adgang til den offentlige radiotjeneste, og at denne adgang på ingen måde er underlagt betaling af radiolicensen, taler også for, at der ikke er tale om en levering af tjenesteydelse mod et direkte vederlag.⁵²

3.3. EU-Domstolens afgørelse

EU-Domstolen fastslog, at den tjekkiske radiolicens ikke falder inden for moms-systemets anvendelsesområde, idet licensydelsen ikke kan anses for at være en ydelse, som »foretages mod vederlag« i sjette momsdirektivs forstand. EU-Domstolen gjorde gældende, at der ikke består et direkte retsforhold angående en gensidig udveksling af ydelser mellem det tjekkiske radioselskab og den enkelte licensbetaler. Ydermere udgør vederlaget for licensen ikke den faktiske modværdi, hvorfor der ikke er den fornødne sammenhæng mellem de to ydelser. Det blev på denne baggrund fastslået, at den tjekkiske radiolicens ikke er omfattet af momssystemets anvendelsesområde.

46. C-11/15 (n 46) præmis 22.

47. C-154/80 (n 33) præmis 12.

48. Sag C-11/15 *Odvolací finanční ředitelství mod Český rozhlas* [2016] EUD I-181, Forslag til afgørelse af M. Szpunar, præmis 22.

49. C-11/15 (n 46) præmis 23.

50. C-11/15 (n 46) præmis 24.

51. C-11/15 (n 46) præmis 25.

52. C-11/15 (n 46) præmis 27.

4. Afgørelsens betydning for DR's opkrævning af moms på licens

Vi vil på baggrund af EU-Domstolens afgørelse i sag C-11/15, *Český rozhlas*, vurdere, hvorvidt dommen kommer til at få betydning for dansk momspraksis vedrørende licens. For at afklare dette, må det vurderes, hvorvidt den danske public service-virksomhed er sammenlignelig med den tjekkiske public service-virksomhed. I forbindelse hermed må det også vurderes, hvorvidt den danske licens kan siges at udgøre en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag« og dermed er omfattet af momssystemdirektivet. Hvis licensen er omfattet af direktivets anvendelsesområde, finder stand still-klausulen anvendelse, og det er således berettiget at opkræve moms på den danske medielicens. Hvis licensen derimod ikke falder inden for direktivets anvendelsesområde, finder stand still-klausulen ligeledes ikke anvendelse. Hermed vil der ikke være hjemmel til at opkræve moms på den danske licens, hvilket DR imidlertid altid har gjort.

4.1. Sammenligning af DR's public service-virksomhed med den tjekkiske public service-virksomhed

Grunden til at sag C-11/15, *Český rozhlas*, har vakt så stor opsigt er, at DR's public service-virksomhed på flere områder kan sammenlignes med den tjekkiske. Licensbetalerne har gjort gældende, at det vil være uretmæssigt at opkræve moms på licens i Danmark, når det er blevet erklæret uretmæssigt i Tjekkiet. Dette kræver dog, at DR's public service-virksomhed og den tjekkiske public service-virksomhed reelt er af ensartet karakter.⁵³

DR er en selvstændig offentlig institution, der reguleres af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed og i bekendtgørelserne⁵⁴ hertil.⁵⁵ DR er finansieret gennem licensen samt ved salg af programmer og andre ydelser. Det er DR's opgave at udøve såkaldt »public service« over for den danske befolkning efter principperne i radio- og tv-lovgivningen⁵⁶ samt i henhold til kravene, der fremgår af public service-kontrakten indgået mellem DR og kulturministeren.⁵⁷ På tilsvarende vis kan Český rozhlas med hjemmel i tjekkisk lov opkræve radiolicens, der finansierer radioselskabet. Český rozhlas er en ved lov oprettet juridisk person, hvis hovedvirksomhed er offentlig udsendelse af radioprogrammer. Her adskiller DR og Český rozhlas sig fra hinanden, idet DR tillige har offentlig udsendelse af tv-

53. Claus Bohn Jespersen m.fl., »Uretmæssigt opkrævet moms af medielicens – skal momsen tilbagebetales? – En kommentar for EU-Domstolens dom i sag C-11/15, *Český rozhlas*, og dens betydning for dansk momspraksis« (2016) 34 TfS 409.

54. Her kan nævnes bekendtgørelse om vedtægt for DR samt public service-kontrakten mellem Danmarks Radio og kulturministeren.

55. Lovbekendtgørelse nr. 444 af 8. maj 2018, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 15.

56. Ibid.

57. DR's årsrapport 2017 (n 3) 8.

programmer. Hensigten for begge selskaber, med henholdsvis radiolicens og medielicens, er dog at finansiere den offentlige tjenesteydelse, som selskaberne leverer. Selskaberne sikres indtægter ved en obligatorisk licensafgift, som modtagerne af denne tjeneste er pålagt ved lov.⁵⁸

Forpligtelsen til at udøve public service indebærer, at DR skal arbejde i »folketjeneste«. ⁵⁹ DR skal som følge heraf varetage forskellige samfundsmæssige og kulturelle opgaver. Endvidere skal DR sørge for, at befolkningen tilbydes et omfangsrigt samt alsidigt udbud af kvalitetsrige radio- og tv-udsendelser.⁶⁰ Tilsvarende overdrager den tjekkiske stat Český rozhlas en opgave af almen interesse, som består i at levere en offentlig radiotjeneste.

Den danske medielicens skal betales for apparater⁶¹, der »kan modtage og gengive billedprogrammer eller – tjenester, der er udsendt til almenheden«. ⁶² I lighed hermed skal den tjekkiske radiolicens betales af en fysisk eller juridisk person, der ejer, er i besiddelse eller anvender en radiomodtager.⁶³ For både den danske og den tjekkiske licens gælder således, at forpligtelsen til at betale licens udelukkende er forbundet med det forhold, at den pågældende borger råder over et afgiftspligtig apparat.

Sammenfattende kan det konkluderes, at DR's public service-virksomhed og den tjekkiske public service-virksomhed reelt er af ensartet karakter og således er sammenlignelige. De skal derfor efter neutralitetsprincippet som udgangspunkt behandles ens.⁶⁴

4.1.1. Kan den danske licens anses for at være en ydelse, som »foretages mod vederlag«?

For at momssystemdirektivet, og dermed stand still-klausulen, finder anvendelse, er det helt overordnet en betingelse, at der er tale om en levering af tjenesteydelser, som »foretages mod vederlag«. ⁶⁵ For så vidt angår det nærmere indhold af betingelsen henvises til afsnit 2.2.1 og afsnit 3.2. I det følgende vil det blive vurderet, hvorvidt DR's medielicens opfylder betingelsen.

58. C-11/15 (n 46) præmis 29.

59. »Fakta om DR: Public Service« (DR, 9. december 2015) <<https://www.dr.dk/om-dr/fakta-om-dr/public-service>> tilgået den 21. september 2019.

60. Ibid.

61. Bekendtgørelse nr. 1580 af 27. december 2017 om medielicens § 1, stk. 2, der angiver, at ved et apparat forstås, 1) tv-modtagere eller andre former for billedfremvisere, 2) computere, mobiltelefoner, tablets eller andre enheder, der kan modtage og gengive billedprogrammer eller -tjenester, såfremt der via apparatet er internetadgang, eller 3) computere med modtageenheder, der modtager og gengiver billedprogrammer og -tjenester via radiobølger (tv-tunere).

62. Lovbekendtgørelse nr. 444 af 8. maj 2018, lov om radio- og fjernsynsvirksomhed § 69.

63. C-11/15 (n 46) præmis 9.

64. Lovbekendtgørelse nr. 760 af 21. juni 2016 om merværdiafgift (omtales i artiklen som momsloven), § 4; Claus Bohn Jespersen m.fl. (n 55) 2.

65. C-11/15 (n 46) præmis 36.

Licensen i Danmark udgør i 2018 2.527 kr. og bliver reguleret årligt af Kulturministeriet⁶⁶ efter almindelige pris- og lønstigninger.⁶⁷ Der er således tale om en støtte, som er generelt beregnet til finansiering af DR's virksomhed, og licensbetalingen udgør ikke en betaling for de leverede tjenesteydelser.⁶⁸ Dette er et argument for, at beløbet ikke står i direkte modværdi til den leverede ydelse, og at der således ikke er tale om en ydelse, som »foretages mod vederlag«. Ved betalingen af medielicensen består der endvidere ikke et retsforhold mellem borgerne, der betaler medielicensen, og DR, og der er ikke nogen direkte sammenhæng mellem DR's offentlige tv- og radiovirksomhed og licensafgiften.

I forbindelse med levering af public service-ydelsen består der hverken et aftalemæssigt forhold mellem parterne eller en transaktion, hvor der er fastsat en modydelse. Der er heller ikke tale om en retlig forpligtelse, som parterne frivilligt har indtrådt i. Pligten til at betale licens opstår ikke som følge af levering af DR's public service-ydelse. Dette skyldes, at forpligtelsen ikke udspringer af det forhold, at borgerne benytter DR's ydelser, men derimod alene af det forhold, at de råder over et licenspligtigt apparat, som kan modtage og gengive billedprogrammer og -tjenester. Dette kan tale for, at der nærmere er tale om en afgift på et apparat end en direkte betaling for faktisk at modtage billedprogrammer- og tjenester.⁶⁹ Pligten indtræder, uanset hvad de pågældende faktisk bruger apparaterne til. Licensbetalerne indgår således ikke en aftale med DR, når de bliver licenspligtige. Denne pligt opstår nemlig uafhængigt af, om man benytter sig af DR's ydelser. Det bemærkes endvidere, at der er fri adgang til DR's programmer, samt at denne adgang ikke er underlagt betaling af medielicensen.

De borgere, der råder over et licenspligtigt apparat, skal således betale medielicensen, selvom de kun benytter apparatet til at se eller lytte til programmer fra andre udbydere end DR, til at afspille dvd'er eller til andre funktioner.

På baggrund heraf konkluderes det, at DR's levering af den offentlige public service-ydelse ikke kan karakteriseres som en levering af ydelser, som »foretages mod vederlag« i momssystemdirektivets forstand.

4.2. Delkonklusion på analyse

Sammenfattende kan det konkluderes, at den tjekkiske radiolicens er sammenlignelig med den danske medielicens. De to former for licensopkrævning skal derfor

66. Medielicensen er fastsat i Kulturministeriets bekendtgørelse om licens, jf. Bekendtgørelse nr. 770 af 21. juni 2016 om ændring af bekendtgørelse om medielicens.

67. »Licensprisen reguleres årligt: Licensprisen reguleres årligt som følge af de almindelige pris- og lønstigninger« (DR, 29. juni 2014) <<https://www.dr.dk/om-dr/licens/licensprisen-reguleres-aarligt>> tilgået den 21. september 2019.

68. C-11/15, Forslag til afgørelse (n 50) præmis 33-34.

69. Åbningsunderretning vedrørende gruppesøgsmålet mod Skatteministeriet og Danmarks Radio (n 9) 4.

efter neutralitetsprincippet som udgangspunkt behandles ens.⁷⁰ DR's levering af offentlig public service-ydelse udgør ligesom Tjekkiets offentlige radiotjeneste ikke en levering af en ydelse, der »foretages mod vederlag« i momssystemdirektivets forstand. Når der ikke er tale om en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag«, finder momssystemdirektivet, og dermed tillige stand still-klausulen, som indeholdes i momssystemdirektivet, ikke anvendelse. Det er således vores vurdering, at DR ikke har været berettiget til at opkræve moms på medielicensen, idet licensopkrævningen ikke er omfattet af momssystemdirektivets anvendelsesområde, hvorfor stand still-klausulen ikke finder anvendelse.

5. Det danske gruppesøgsmål mod DR og staten

Efter EU-Domstolens afgørelse i sag C-11/15, *Český rozhlas* begyndte flere danske advokater at overveje sagsanlæg mod den danske stat og DR. I august 2017 sendte den danske afdeling af DLA Piper krav mod DR og Skatteministeriet på vegne af foreningen *Kræv licensmoms tilbage*, og flere andre foreninger har efterfølgende fulgt trop.⁷¹

DLA Pipers krav lød i første omgang på en tilbagebetaling af tre års moms til nuværende og kommende medlemmer af foreningen, hvilket svarer til en tilbagebetaling af et beløb på cirka 1.500 kr. til hvert medlem af foreningen.⁷² DR og Skatteministeriet fik en frist på 14 dage til at tage stilling til kravet. Kravet indeholdt en bemærkning om, at såfremt DR og Skatteministeriet nægtede at betale, ville en stævning blive udtaget.⁷³ Dette blev de første skridt i retning af de nu anlagte gruppesøgsmål mod DR og den danske stat.

Skatteministeriet har foretaget en undersøgelse af, hvorvidt momsen er opkrævet i strid med gældende ret. Skatteministeriet støttede sig til, at momsen på licens var opkrævet med hjemmel i stand still-klausulen i momssystemdirektivets artikel 370. Skatteministeriet oplyste, at de har henvendt sig til Frankrig og Østrig, der ligesom Danmark pålægger moms på licens. Disse lande oplyste, at sag C-11/15, *Český rozhlas*, ikke har betydning for hverken Danmarks, Frankrigs eller Østrigs opkrævning af moms på licens.⁷⁴ Undersøgelsen er ikke offentligt tilgæn-

70. Casper Bjerregaard Eskildsen, »Det momsretlige neutralitetsprincip« (2012) 55 Skat udland.

71. Der kan blandt nævnes foreningen *Licens Retur Nu*, der er oprettet af Bachmann/Partner samt *Licensmoms.dk*, der er oprettet af advokatpartnerselskabet Plesner.

72. Jesper Høberg: »Nu flokkes advokaterne: DR har fået det første krav om tilbagebetaling af ulovlig moms på licensen« *Finans* (København, 22. august 2017) <<https://finans.dk/erhverv/ECE9807508/nu-flokkes-advokaterne-dr-har-faaet-det-foerste-krav-om-tilbagebetaling-af-ulovlig-moms-paa-licensen/?ctxref=ext>> tilgået den 21. september 2019.

73. Ibid.

74. Skatteministerens svar – (Endeligt svar på spørgsmål nr. 25 af 25. oktober 2016 (alm. del)) <<https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/kuu/spm/25/svar/1386368/1728124/index>.

gelig, hvorfor det ikke har været muligt at finde Skatteministeriets konkrete argumenter, men undersøgelsen resulterede i, at DR og Skatteministeriet ikke ønskede at efterkomme kravene fremsat af foreningerne. Som følge heraf stævnedes foreningen *Kræv Licensmoms Tilbage* i september 2017 både DR og Skatteministeriet.⁷⁵

Foreningerne har nedlagt principal påstand om tilbagebetaling af moms på licens fra 1. oktober 2007, altså 10 år tilbage, og dermed om en suspension af den almindelige forældelsesfrist på 3 år.⁷⁶ Subsidiært har de nedlagt påstand om tilbagebetaling fra 1. oktober 2014 efter den almindelige forældelsesregel.⁷⁷ Både Skatteministeriet og DR har nedlagt påstand om frifindelse.⁷⁸

Gruppesøgsmålene er som følge af deres principielle karakter blevet henvist til behandling ved Østre Landsret. Endvidere har foreningerne fået meddelt fri proces til at føre retssagerne.⁷⁹ I alt har 287.069 borgere tilmeldt sig gruppesøgsmålene med henblik på tilbagebetaling af omkring 5.000 kr., såfremt forældelsesfristen udvides til 10 år. Dette forudsætter dog, at medlemmerne har betalt medielicens i alle 10 år. Dette betyder, at DR og Skatteministeriet vil skulle tilbagebetale 1,45 mia. kr.⁸⁰ til medlemmerne af foreningerne, såfremt foreningerne vinder gruppesøgsmålene.

5.1. Skal DR stå for skud, hvis det er staten, der har lavet en fejl?

Det kan synes besynderligt, at foreningerne i første omgang retter deres krav mod både DR og den danske stat, herunder Skatteministeriet, idet DR blot har opkrævet moms på vegne af den danske stat. Kravene er blevet rettet mod DR, idet det er dem, der har foretaget den egentlige opkrævning af moms. Den danske stat kan dog anses for at have det egentlige ansvar.⁸¹ Der kan henvises til sag C-94/10, *Danfoss og Sauer-Danfoss A/S*, hvor det blev fastslået, at en person kan rette et krav om tilbagebetaling af en ulovlig opkrævet afgift direkte mod

htm?fbclid=IwAR06ku1fyN05R4WV05nGOkatugs9GJ0uKfje7x7HaEfABmN51PosbseYcRo
> tilgået den 23. september 2019.

75. Der er efterfølgende indgået en procesaftale mellem Skatteministeriet og DR om at hæve sagen mod DR. Der henvises til artiklens afsnit 5.1, hvor dette vil blive behandlet yderligere.
76. Lovbekendtgørelse nr. 1238 af 11. september 2015 om forældelse af fordringer, § 3, stk. 2 og lovbekendtgørelse nr. 678 af 31. maj 2018 skatteforvaltningsloven § 32, stk. 1, nr. 1.
77. Lovbekendtgørelse nr. 1238 af 11. september 2015 om forældelse af fordringer, § 3, stk. 1.
78. »Information om Licensmoms.dk-Gruppesøgsmålet mod Skatteministeriet« (n 9); »Åbningssunderretning for Foreningen Kræv Licensmoms Tilbage« (n 9).
79. Ibid.
80. Beregning er foretaget på baggrund af et gennemsnit af den fulde licenspris fra årene 2016-2018, hvor licensen i gennemsnittet udgjorde 2499 kr. pr. år, hvoraf moms udgør 20 %, og hermed 500 kr. pr. år. En tilbagebetaling af moms med ti år vil resultere i, at Skatteministeriet skal betale ca. 1,45 milliarder kroner fordelt på de deltagende gruppemedlemmer. Det bemærkes, at der ved beregningen ikke er taget hensyn til, at der er borgere, der betaler mindre i licens end andre.
81. Jesper Høberg »Nu flokkes advokaterne: DR har fået det første krav om tilbagebetaling af ulovlig moms på licensen« (n 74).

Skatteministeriet, såfremt det vil være umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt for leverandøren, der i dette tilfælde er DR, at tilbagebetale beløbet.⁸² DR har også blot opkrævet momsens i overensstemmelse med den instruktion de har fået fra Skatteministeriet og dansk ret.⁸³ Som følge heraf er der efterfølgende indgået en procesaftale med Skatteministeriet og DR om at hæve sagen mod DR. Gruppesøgsmålene er således nu udelukkende anlagt mod Skatteministeriet.⁸⁴

5.2. Gruppesøgsmålenes betydning

Skatteministeriet er blevet opfordret til at suspendere forældelsesfristerne for alle licensbetalere i Danmark, men dette er blevet afvist.⁸⁵ Såfremt domstolene finder, at momsens er ulovlig, vil sagsøgerne kunne kræve momsens tilbagebetalt i mindst tre år, eller eventuelt ti år, fra sagens anlæg. For de, der ikke er med i gruppesøgsmålene, vil de henholdsvis tre eller ti års tilbagebetaling derimod skulle regnes fra dagen, hvor retssagerne er blevet afgjort.⁸⁶ Staten kan hermed undgå at skulle tilbagebetale milliarder af kroner.⁸⁷

Der kan argumenteres for, at en suspension af forældelsesfristen for medlemmerne af gruppesøgsmålet vil kunne udgøre en krænkelse af lighedsgrundsætningen. Der er tale om to ens tilfælde, og de vil således blive behandlet forskelligt, hvis Skatteministeriet kun suspenderer forældelsesfristen for foreningernes medlemmer, men ikke for resten af befolkningen. Dette vil kunne medføre en forskelsbehandling.⁸⁸

Det er endnu ikke sikkert, hvornår sagerne vil kunne blive gennemført.⁸⁹ Østre Landsret har på begæring af foreningen Kræv Licensmoms Tilbage besluttet, at

82. Claus Bohn Jespersen (n 55) 2.

83. Bekendtgørelse nr. 1580 af 27. december 2014 licensbekendtgørelsen, herunder særligt §§ 1 og 2.

84. »Foreningen Kræv Licensmoms Tilbage får udsat tilmeldingsfristen til gruppesøgsmålet til 1. oktober 2018 og hæver sagen mod Danmarks Radio« (DLA Piper, 6. juli 2018) <<https://www.dlapiper.com/da/denmark/news/2018/07/usattelse-af-kravlicensmoms/>> tilgået den 21. september 2019.

85. Jesper Høberg, »Vil du også have penge tilbage fra DR? Så skal du reagere nu« *Finans* (København, 1. juni 2018) <<https://finans.dk/erhverv/ECE10652446/vil-du-ogsaa-have-penge-tilbage-fra-dr-saa-skal-du-reagere-nu/?ctxref=ext>> tilgået den 21. september 2019.

86. Ibid.

87. Jesper Høberg, »Vil du også have penge tilbage fra DR? Så skal du reagere nu« (n 87).

88. Jens Garde m.fl., *Forvaltningsret – Almindelige emner* (6. udg., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2016) 401.

89. Jesper Høberg: »Nu kan du kræve penge tilbage fra DR – staten betaler advokatregningen« *Finans* (København, 24. maj 2018) <<https://finans.dk/erhverv/ECE10629059/nu-kan-du-krave-penge-tilbage-fra-dr-staten-betaler-advokatregningen/?ctxref=ext>> tilgået den 21. september 2019.

sagen skal forelægges for EU-Domstolen, og afgørelsen forventes at foreligge i 2020 eller 2021. Der forventes at foreligge en dom fra Østre Landsret i 2021.⁹⁰

5.3. Er tilbagebetaling af momsen reelt en mulighed, såfremt borgerne får medhold i gruppesøgsmålet?

Selvom det er fastslået, at momsopkrævningen er i strid med EU-retten, skal det vurderes, hvorvidt det reelt er en mulighed for licensbetalerne at få tilbagebetalt momsen. Hvis licensbetalerne får medhold i deres påstande og får tilbagebetaling, er der tale om et forholdsvis stort beløb for staten, idet dommen ikke kun får betydning for gruppemedlemmerne, men alle danske licensbetalere. Den enkelte licensbetalers interesse i at få momsen tilbagebetalt må derfor afvejes over for den konsekvens, det vil have for staten, hvis denne skal betale milliarder tilbage til den danske befolkning.

Til at belyse denne problemstilling er det relevant at se på Scharla-sagen⁹¹, der på mange måder kan relateres til gruppesøgsmålet vedrørende tilbagebetalingen af moms. Sagen blev betegnet som »den almindelige mands sag mod systemet«, hvilket på mange områder er sammenligneligt med sagen om opkrævning af moms på licens.⁹² I Scharla-sagen var der tale om, at borgerne var blevet nægtet et beløb på omkring 40-50 mia. kr., idet sagsøger, H. P. Scharla Nielsen, mente, at Socialministeriet og Skatteministeriet siden 1994 havde snydt landets pensionister, dagpengemodtagere samt borgere, der var på overførelsesindkomst.⁹³ Scharla Nielsen mente, at en satspuljeregulering var blevet reguleret i strid med loven.⁹⁴ Selvom den omtalte sag blot vedrørte Scharla Niensens egen sag, der løb op i et beløb på 5.000 kr., var det en sag, der havde principiel betydning for andre skatteydere og modtagere af overførelsesindkomster i Danmark i den periode, hvorfor beløbet kunne løbe op, såfremt Scharla Nielsen fik medhold i sin sag. Sagen verserede for Østre Landsret, der ikke tog Scharla Niensens påstand til følge over for Socialministeriet, og derfor heller ikke over for Skatteministeriet. Landsretten udtalte blandt andet: »Landsretten har [..] lagt vægt på, at selvom sagens økonomiske værdi i relation til H. P. Scharla Nielsen er meget begrænset, så ville det have haft betydelig samfundsøkonomisk effekt, hvis han helt eller delvist havde fået medhold i sine påstan-

90. »Foreningen Kræv Licensmoms Tilbage: Generalforsamling af den 28. maj 2019« <<https://kraevlicensmomstillbage.dk/wp-content/uploads/2019/05/Pr%C3%A6sentation-fra-generalforsamling-den-28.-maj-2019.pdf?fbclid=IwAR2T3psDQbuitPZeB3PYSsSlpgA92FlwcP5tRL6jThWZmWiyPCDj7nhdXY>> tilgået den 21. september 2019.

91. U 2007.788 H.

92. Steen Selvejer, »Scharla-sagen kan koste staten milliarder« TV2 (København, 10. februar 2004) <<http://nyheder.tv2.dk/article.php/id-437901:scharlasagen-kan-koste-staten-milliarder.html>> tilgået den 21. september 2019.

93. U 2007.788 H, 1 om sagsøgerens påstande.

94. U 2007.788 H, 2.

de.«⁹⁵ Sagen blev herefter anket til Højesteret, der stadfæstede landsrettens afgørelse. Kammeradvokaten vurderede, at såfremt Scharla Nielsen havde vundet sagen, kunne det have kostet hele statens overskud i et år.⁹⁶

I Scharla-sagen anerkendte Finansministeriet, at de havde lavet en regnefejl ved fastsættelsen af satsreguleringen, men på trods heraf fik Scharla Nielsen ikke medhold i sagen, idet hensynet til samfundsøkonomiske effekter vejede tungere.⁹⁷ Der kan her drages paralleller til gruppesøgsmålene mod Skatteministeriet om uberettiget opkrævning af moms. Der er ingen tvivl om, at tilbagebetalingen af moms til de danske borgere vil beløbe sig i et milliardbeløb, såfremt de får medhold i deres principale påstand, og dette skal betales af statskassen, men der vil formentlig »kun« være tale om et beløb på omkring 1,45 milliarder kr., der skal tilbagebetales til gruppemedlemmerne. Beløbet er således mindre end beløbet i Scharla-sagen. Selvom de resterende 2,1 millioner licensbetalere også vil kunne opnå en tilbagebetaling for enten 3 år eller 10 år fra sagens afgørelse, vil det samlede tilbagebetalingsbeløb højst udgøre omkring 12 milliarder kr.⁹⁸ På trods af, at beløbet er lavere end i Scharla-sagen, er der stadig tale om et milliardbeløb, hvorfor hensynet til den samfundsøkonomiske effekt taler imod, at der skal ske tilbagebetaling. Dette hensyn må dog som nævnt afvejes over for hensynet til den enkelte licensbetaler. Det må her fremhæves, at der vil være tale om et forholdsvist beskedent beløb for den enkelte husstand.⁹⁹

Det bør nævnes, at moms er en indirekte skat, der er omfattet af grundlovens § 43. Grundlovens § 43 bestemmer, at der skal være en dobbelthjemmel, førend der kan ske skatteopkrævning. Dels skal der være en materiel hjemmel for beskatning, og dels skal der være hjemmel i en finanslov.¹⁰⁰ Såfremt momsopkrævningen på licens ikke er omfattet af momssystemdirektivets anvendelsesområde, kan det overvejes, om den materielle hjemmel for beskatning hermed ikke vil være

95. U 2007.788 H, 27.

96. Rikke Berg, »Scharla taber sag mod staten« *Avisen* (Viborg, 15. december 2006) <https://www.avisen.dk/scharla-taber-sag-mod-staten_87755.aspx> tilgået den 21. september 2019.

97. »Østre Landsret har afsagt dom i satsreguleringssagen (»Scharla-sagen«)« (*Finansministeriet*, 4. juni 2004) <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2004/06/oestre-landsret-har-afsagt-dom-i-satsreguleringssagen-scharla_sagen> tilgået den 21. september 2019.

98. Beregning er foretaget på baggrund af et gennemsnit af den fulde licenspris fra årene 2016-2018, hvor licensen i gennemsnittet udgjorde 2499 kr. pr. år, hvoraf moms er 20 %, og hermed 500 kr. pr. år. En tilbagebetaling til alle licensbetalere i Danmark (både medlemmer og ikke-medlemmer af gruppesøgsmålet) med en suspension af forældelsesfristen vil således udgøre ca. 11,95 milliarder kroner. Såfremt der sker en tilbagebetaling af momsen med tre år vil beløbet udgøre i alt ca. 3,45 milliarder kroner for alle licensbetalere i Danmark. Det bemærkes, at der ved beregningen ikke er taget hensyn til, at der er borgere, der betaler mindre i licens end andre.

99. Beløbet udgør for hver husstand en tilbagebetaling af 1500 kr., hvis forældelsen regnes for tre år, og 5000 kr. hvis forældelsen regnes for ti år.

100. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret* (1. udg., 6. opl., Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2014) 241.

opfyldt, hvormed momsopkrævningen på licens i givet fald vil være i strid med delegationsforbuddet i grundlovens § 43. Det vil vise sig, om et sådant spørgsmål angående grundlovsstridighed vil blive en del af den kommende retssags genstand.

Såfremt momsopkrævningen bliver fundet grundlovsstridig, kan det tænkes, at domstolene vil være mere tilbøjelige til at konkludere, at der skal ske en tilbagebetaling af moms på licens. Det kan dog på baggrund af Scharla-sagen udledes, at domstolene har en tilbøjelighed til at være loyale over for den lovgivende magt, hvilket dommen er et klart eksempel på, idet fravigelsen af loven ikke kunne anses for at være af større betydning set i lyset af »lovens og fravigelsens karakter og formål«. ¹⁰¹ Det vurderes derfor i dette tilfælde på baggrund af tidligere retspraksis, at hensynet til den enkelte licensbetalers interesse i at få tilbagebetalt momsen ikke bør veje tungere end hensynet til den samfundsøkonomiske effekt.

I EU-Domstolens sag C-236/09, *Test-Achats*, blev en bestemmelse i et direktiv ¹⁰² erkendt ulovlig. EU-Domstolen udtalte, at den omtalte bestemmelse »følgelig [skulle] anses for ugyldig efter udløbet af en passende overgangsperiode.« ¹⁰³ Bestemmelsen i direktivet blev erkendt ugyldig med virkning fra årsskiftet. Selvom faktum i denne sag ikke er helt sammenlignelig med sagen mod Skatteministeriet, kan den valgte fremgangsmåde anses for at være et alternativ til opnåelse af målet, der kan benyttes, såfremt sagsøgerne i gruppesøgsmålet mod Skatteministeriet får medhold. De samfundsøkonomiske konsekvenser for staten vil herved blive imødegået, og sagsøgerne vil hermed ikke få en tilbagebetaling af momsen, men borgerne vil med virkning for fremtiden ikke skulle betale moms på licensen.

6. Fremtidens licensopkrævning

Den 16. marts 2018 besluttede daværende regering sammen med Dansk Folkeparti at afskaffe medielicensen. Fremtidens public service vil i stedet blive finansieret via den almindelige indkomstskat. ¹⁰⁴ Der vil samtidig over fem år blive

101. Eigil Lego Andersen, »Juraens aktører og processer« (2016) 3 Erhvervsjuridisk Tidsskrift 214-15.

102. Rådets Direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser [2004] EU-T L373/37.

103. Sag C-236/09 *Consommateurs Test-Achats ASBL m.fl. mod Conseil des ministres* [2011] EUD I-00773, præmis 33.

104. »Hvornår skal vi ikke længere betale medielicens?« (DR, 16. marts 2018) <http://dr.custhelp.com/app/answers/detail/a_id/1406/~/hvornår-skal-vi-ikke-længere-betale-medie-licens%3F> tilgået den 21. september 2019.

gennemført en besparelse på DR på 20 procent.¹⁰⁵ Med indførelsen af den nye licensmodel, hvor licensen bliver opkrævet over skatten, vil problemet med opkrævning af moms på licens blive løst, og det vil herefter alene være et »historisk« spørgsmål om, hvorvidt den hidtil opkrævede moms på licens skal tilbagebetales.¹⁰⁶

Licensen vil løbende blive udfaset fra 2019, og den vil være helt afskaffet i 2022. Konkret vil afskaffelsen af medielicensen blive finansieret gennem en gradvis reduktion af personfradraget for personer, der er fyldt 18 år.¹⁰⁷

Indførelsen af den nye licensmodel medfører en lempelse på 2.343 kr. for en familie, der betaler fuld licens. Lempelsen vil gælde uafhængigt af, hvor mange personer der er i familien, og den vil således være ens for henholdsvis enlige og par. Der vil samtidig blive indført en ny mediecheck til pensionister, der vil medføre en besparelse på 558 kr. pr. person.¹⁰⁸

Hensynet bag indførelsen af den nye licensmodel er for det første et ønske om, at finansieringen af public service skal være socialt balanceret. Derudover er den nye licensmodel båret af et ønske om, at der skal ske en fokusering af DR.¹⁰⁹ Det kan overvejes, om modellen tillige kan ses som et forsøg fra Skatteministeriets side på at imødekomme den kritik som momsopkrævningen på licens i de seneste år har givet anledning til. Dette må dog anses for uafklaret.

7. Konklusion

EU-Domstolen konkluderede i sag C-11/15, *Český rozhlas*, at der ikke kunne opkræves moms på licens, idet der ikke forelå et sådant retsforhold mellem parterne, der kunne begrunde en momsopkrævning. Dette skyldes, at der ikke var tale om en levering af en ydelse, som »foretages mod vederlag«, hvorfor licensen ikke befandt sig inden for momssystemdirektivets anvendelsesområde. Det kan konkluderes, at den danske medielicens kan sidestilles med den tjekkiske radiolicens, hvorfor EU-Domstolens dom vil kunne få betydning for dansk ret.

Det er vores vurdering, at DR's opkrævning af moms på licens ikke opfylder kriterierne for momssystemdirektivets anvendelse, hvorfor stand still-klausulen

105. Finansministeriets faktaark – Virkning for familietyper, 2018/03.

106. »Licens tilbage og kineseren der blev udstillet i tivoli« (*Radio 27/7*, 22. august 2017) <https://www.24syv.dk/programmer/24syv-morgen/18766784/licens-tilbage-og-kineseren-der-blev-udstillet-i?start=78&fbclid=IwAR0R_zYBcf-Uh37wg8skvMcyqPSV6GHR90gzLcdizbunMIT8bYBVfz9AcQ> tilgået den 22. september 2019.

107. Sigga Nolsøe (n 17).

108. Finansministeriets faktaark – Virkning for familietyper, 2018/03.

109. »Aftale om fokusering af DR og afskaffelse af medielicens« (*Regeringen*, 16. marts 2018) <<https://www.regeringen.dk/media/5024/ny-aftale-om-fokusering-af-dr-og-afskaffelse-af-medielicensen.pdf>> tilgået den 22. september 2019.

ikke finder anvendelse. Som følge heraf er DR's opkrævning af moms på medieli-
censen uberettiget. Det kan dog anføres, at det vil have for store konsekvenser for
den danske stat, hvis der skal ske en tilbagebetaling til alle licensbetalere. Derud-
over er der tale om et forholdsvis beskedent beløb for den enkelte husstand, som
er blevet opkrævet over en længere årrække. Det kan derfor afslutningsvis kon-
kluderes, at der formentlig ikke vil skulle ske tilbagebetaling til borgerne på trods
af, at licensen ikke er momsberettiget.

Det er imidlertid op til de danske domstole at afgøre, hvorvidt tilbagebetalin-
gen skal finde sted. Problematikken omkring opkrævning af moms på licens vil
blive løst i forbindelse indførelsen af den nye licensmodel, hvor licensen vil blive
opkrævet via skatten.