

Bruxelles, den 23. november 2018
(OR. en)

14601/18

FISC 497
ECOFIN 1116

I/A-PUNKTSNOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Økofinrådets rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål – Godkendelse

1. Økofinrådet er blevet bedt om at rapportere tilbage til Det Europæiske Råd om forskellige beskatningsspørgsmål, der navnlig er omhandlet i Det Europæiske Råds konklusioner fra marts og juni 2012, maj 2013, december 2014 og oktober 2017.
2. Et udkast til Økofinrådets rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål blev udarbejdet og vedtaget på mødet i Rådets Gruppe på Højt Plan (beskatning) den 22. november 2018 med henblik på forelæggelse for Rådet via Coreper. Det blev også vedtaget, at GSR foretager de sædvanlige faktuelle ajourføringer (delene i skarp parentes) efter samlingen i Økofinrådet og inden udsendelsen af den endelige udgave af rapporten.
3. Coreper opfordres derfor til
 - at henstille til Økofinrådet, at det på samlingen den 4. december 2018 godkender rapporten i bilaget med henblik på fremsendelse af den til Det Europæiske Råd (mødet den 13.-14. december 2018).

**ØKOFINRÅDETS RAPPORT TIL DET EUROPÆISKE RÅD OM
BESKATNINGSSPØRGSMÅL**

1. Denne rapport giver et overblik over de fremskridt, der er opnået i Rådet under det østrigske formandskab, samt et overblik over status for de vigtigste sager under forhandlingerne på beskatningsområdet.
2. Rapporten giver et overblik over status for det relevante arbejde i Rådet og omfatter forskellige spørgsmål, der er omhandlet i Det Europæiske Råds konklusioner af 1.-2. marts 2012¹ om vækst samt i Det Europæiske Råds konklusioner af 28.-29. juni 2012², 22. maj 2013³, 24.-25. oktober 2013⁴, 19.-20. december 2013⁵, 20.-21. marts 2014⁶, 26.-27. juni 2014⁷, 18. december 2014⁸ og 19. oktober 2017⁹, Rådets konklusioner på momsområdet fra 2012¹⁰ og 2016¹¹ samt Rådets konklusioner om "tackling af udfordringerne ved beskatning af den digitale økonomis overskud" fra 2017¹².
3. Det østrigske formandskab har lagt særlig vægt på beskatning af den digitale økonomi med henblik på at sikre enighed inden udgangen af sin formandskabsperiode. [Formandskabet forelagde på samlingen den 4. december 2018 direktivet om skat på digitale tjenester for Økofinrådet.]

¹ EUCO 4/3/12 REV 3 (punkt 9 og 21).
² EUCO 76/12 af 28.-29. juni 2012.
³ EUCO 75/1/13 REV 1 af 22. maj 2013.
⁴ EUCO 169/13 af 24.-25. oktober 2013.
⁵ EUCO 217/13 af 19.-20. december 2013.
⁶ EUCO 7/1/14 REV 1 af 20.-21. marts 2014.
⁷ EUCO 79/14, punkt 2.
⁸ EUCO 237/14, punkt 3.
⁹ EUCO 14/17, punkt 11.
¹⁰ 9586/12.
¹¹ 9494/16.
¹² 5175/17.

4. Mere specifikt

- a) vedtog Rådet direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF, for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne
- b) vedtog Rådet forordningen om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010, for så vidt angår udvekslingen af oplysninger med henblik på at overvåge den korrekte anvendelse af konsignationsaftaler
- c) vedtog Rådet Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet
- d) vedtog Rådet forordningen om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift
- e) vedtog Rådet direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF, for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter
- f) vedtog Rådet direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår anvendelsesperioden for den fakultative ordning for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og ydelser, som kan være udsat for svig, og for den hurtige reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig¹³
- g) nåede Rådet frem til en generel indstilling vedrørende direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem, for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og ydelser over en bestemt værdi
- h) gjorde Rådet væsentlige fremskridt med en række vigtige lovgivningsforslag på momsområdet, herunder det endelige momssystemets nærmere detaljer, en særlig ordning for SMV'er osv.

¹³ EUT L 282 af 12.11.2018, s. 5.

- i) gjorde Rådet væsentlige fremskridt på punktafgiftsområdet med forslaget til direktiv om ændring af direktiv 92/83/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer samt forslaget til direktiv om den generelle ordning for punktafgifter (omarbejdning) ledsaget af et forslag til afgørelse om digitalisering af registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser (omarbejdning) og et forslag til forordning om ændring af forordning (EU) nr. 389/2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet.
5. Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning) videreførte sit arbejde med de forskellige spørgsmål, der henhører under dens mandat, herunder flere spørgsmål vedrørende EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner, som fastsat i Rådets konklusioner af 5. december 2017¹⁴. Resultaterne af arbejdet i Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen blev i koordination med Gruppen på Højt Plan forelagt for Økofinrådet den 4. december 2018¹⁵.
6. Mere detaljerede oplysninger om de enkelte sager fremgår nedenfor.

A. Initiativer inden for EU's skattelovgivning

Fælles (konsolideret) selskabsskattegrundlag

7. Som led i relanceringen af forslaget om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag fra 2011 fremsatte Kommissionen forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag, i det følgende benævnt "FSSG"¹⁶, og til Rådets direktiv om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, i det følgende benævnt "FKSSG"¹⁷. FSSG-forslaget fastlægger fælles regler for beregning af skattegrundlaget for multinationale selskaber inden for EU, mens FKSSG-forslaget supplerer FSSG-forslaget med konsolideringselementet.

¹⁴ 15429/17.

¹⁵ 14364/18 ADD 1-15.

¹⁶ 13730/16.

¹⁷ 13731/16.

8. Den 6. december 2016 anlagde Økofinrådet det synspunkt¹⁸, at arbejdet med FSSG-forslaget i første omgang bør fokusere på "*elementerne i et fælles skattegrundlag*", og opfordrede medlemsstaterne til først at "*fokusere deres indsats på reglerne for beregning af skattegrundlaget og navnlig på de nye elementer i det relancerede initiativ (kapitel I til V)*". Desuden bør medlemsstaterne "*derefter fokusere på de resterende elementer af det fælles skattegrundlag (kapitel VI til XI)*". For så vidt angår FKSSG-forslaget blev Rådet enig om, at det først vil blive behandlet på teknisk niveau, når drøftelserne om FSSG-forslaget er afsluttet med et godt resultat.
9. Det maltesiske formandskab fokuserede derefter i de tekniske drøftelser på de nye elementer i FSSG-forslaget, dvs. bonusfradraget for forsknings- og udviklingsomkostninger for at støtte innovation (artikel 9), det nye fradrag for vækst og investering for at afhjælpe skævheden til fordel for gældsfinansiering (artikel 11) og den midlertidige udligning af underskud (artikel 42). Da spørgsmålet om den rette balance mellem harmonisering og fleksibilitet i forbindelse med øget international konkurrence konstant dukkede op, havde Økofinrådet en orienterende debat om dette spørgsmål den 23. maj 2017. Ved den lejlighed støttede adskillige ministre målet om et selskabsskattegrundlag, der er så bredt som muligt, for at bevare nationale skatteindtægter.
10. Under det estiske og det bulgarske formandskab afsluttede Fiskalgruppen gennemgangen af de enkelte artikler i alle kapitlerne i FSSG-forslaget, og der blev indledt en debat om, i hvilket omfang forslaget om FSSG kan sikre en passende politisk løsning på de udfordringer vedrørende direkte beskatning, der er forbundet med den digitale økonomi.
11. Det bulgarske formandskab udarbejdede desuden en første kompromistekst om FSSG-kapitel IV (afskrivningsregler) og nåede til enighed blandt delegationerne om idéen om at evaluere indvirkningen af visse artikler i FSSG-forslaget på nationale skatteindtægter ved hjælp af en fælles metode og fælles hypoteser (formandskabets kompromistekst) af hensyn til sammenligneligheden af resultaterne og på frivilligt grundlag. Det indledte også drøftelser om graden af harmonisering, anvendelsesområde og fleksibilitet for medlemsstaterne.

¹⁸ 15315/16.

12. Resultatet af disse vurderinger af nationale skatteindtægter blev drøftet i Gruppen på Højt Plan den 26. oktober 2018 på grundlag af et spørgeskema, der var sendt til delegationerne den 1. oktober 2018: I alt 23 medlemsstater har arbejdet på en indtægtsvurdering af de udvalgte artikler, men kun 12 var i stand til at indberette (foreløbige) resultater. Disse drøftelser gav mulighed for at give vejledning til de igangværende drøftelser på teknisk niveau i Fiskalgruppen.
13. Med hensyn til anvendelsesområdet for forslaget blev to mulige tilgange til at behandle dette spørgsmål drøftet: Enten udvides det obligatoriske anvendelsesområde til at omfatte alle selskabsskattebetalere (udvidet anvendelsesområde), eller også kan medlemsstater, der ønsker det, frivilligt medtage virksomheder under tærsklen på 750 mio. EUR ved at tilpasse deres nationale selskabsskatte regler for at bringe dem på linje med FSSG-reglerne (ensidig tilpasning). Ulemperne ved et udvidet anvendelsesområde blev også fremhævet:
- a) Mere harmoniserede regler vil være nødvendige i forbindelse med FSSG (f.eks. for SMV'er eller bestemte sektorer), som typisk ligger under tærsklen på 750 mio. EUR.
 - b) Fleksibiliteten for medlemsstaternes nationale skattepolitikforanstaltninger vil blive stærkt begrænset, dvs. at der vil være øget behov for at have fleksible løsninger på plads til hurtige og målrettede ændringer af FSSG.
 - c) Endelig kan der opstå spørgsmål om nærheds- og proportionalitetsaspekter – særlig fra de nationale parlamenter.
14. Selv om delegationerne havde forskellige synspunkter om ovennævnte, noterede formandskabet sig, at de nationale evalueringer af indvirkningen af FSSG-forslaget på nationale skatteindtægter kan kaste nyt lys over dette spørgsmål, idet de modtagne tilbagemeldinger fra delegationerne viste, at:

- a) den frivillige karakter af FSSG for virksomheder, der ligger under tærsklen, medfører en nedsættelse af skattegrundlaget, eftersom skatteydere forventes at vælge det system, der er til størst fordel for dem
 - b) indvirkningen af FSSG-forslaget på nationale skatteindtægter samlet set er mere positiv, når forslaget anvendes på alle selskabsskatteydere (og indvirkningen er i nogle tilfælde slet ikke negativ – når der ses bort fra skatteincitamenter).
15. På denne baggrund foreslog formandskabet at udvide det obligatoriske anvendelsesområde for FSSG, så det omfatter alle selskabsskatteydere, og undersøge mulighederne for nye specifikke (men principbaserede) bestemmelser i FSSG for SMV'er og bestemte sektorer, om nødvendigt suppleret med gennemførelsesretsakter fra Rådet. Delegationernes synspunkter var dog stadig delte: Flere delegationer gik ind for denne fremgangsmåde, men andre var imod det eller mente, at der er behov for et nyt lovgivningsforslag fra Kommissionen, og flere delegationer havde stadig ikke taget stilling.
16. For så vidt angår spørgsmålet om de foreslåede skatteincitamenter i artikel 9, stk. 3, samt artikel 11 og 42 i FSSG foreslog formandskabet, at de drøftes på et senere tidspunkt, efter at der er opnået enighed om den tekniske kerne i det fælles selskabsskattegrundlag, i betragtning af skatteincitamenters store indvirkning på nationale skatteindtægter. De fleste delegationer støttede denne fremgangsmåde, men nogle delegationer var imod. Én delegation foreslog endvidere at undersøge muligheden for en overgangsbestemmelse for at opveje den indledende negative budgetindvirkning, som forventes at falde med tiden.
17. Drøftelserne om FSSG-artikel 5 (Fast driftssted i en medlemsstat for et skattesubjekt, der er skattemæssigt hjemmehørende i Unionen) er ligeledes blevet udsat til et senere tidspunkt, i betragtning af at betydelige ændringer til denne artikel indgår i Kommissionens forslag om væsentlig digital tilstedeværelse, og arbejde med dette er i gang i OECD (jf. afsnittet nedenfor om den internationale udvikling med hensyn til digital beskatning).

18. Det østrigske formandskab fremlagde kompromistekster om FSSG-kapitel I-V, idet det udnyttede det maltesiske og det bulgarske formandskabs arbejde på at fremme drøftelser om denne tekniske kerne. Resultatet af disse drøftelser er afspejlet i formandskabets seneste kompromistekst¹⁹.

Pakken om digital beskatning

19. Efter Rådets konklusioner af 5. december 2017 om tackling af udfordringerne ved beskatning af den digitale økonomis overskud forelagde Kommissionen sin "pakke om digital beskatning" den 21. marts 2018:
- i) Forslag til Rådets direktiv om regler vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse (baseret på artikel 115 i TEUF)
 - ii) Kommissionens henstilling vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse
 - iii) Forslag til Rådets direktiv om et fælles system for en skat på indtægter fra levering af visse digitale tjenester (baseret på artikel 113 i TEUF)
 - iv) Meddelelsen "Nødvendigheden af at fastsætte en moderne, retfærdig og effektiv beskatningsstandard for den digitale økonomi"
20. Det østrigske formandskab fortsatte det forrige formandskabs arbejde for at sikre, at pakken omgående gennemgås som en prioritet.
21. For at sætte rammerne tilrettelagde formandskabet en konference den 5.-6. juli 2018 om beskatning af den digitale økonomi til udveksling af ideer i uformelt regi.

¹⁹ Jf. dok. XXXX/18. Note: Dele vedrørende en mulig udvidelse af anvendelsesområdet og skatteincitamenten står i skarp parentes.

22. I overensstemmelse med det bulgarske formandskabs køreplan for digital beskatning²⁰ blev det aftalt, at koncentrere drøftelserne om forslaget til Rådets direktiv om et fælles system for en skat på indtægter fra levering af visse digitale tjenester (i det følgende benævnt "SDT-direktivet").
23. Den tekniske gennemgang af SDT-direktivforslaget under det østrigske formandskab begyndte den 18. juli 2018 i Fiskalgruppen.
24. Den 8.-9. september 2018 blev SDT-direktivforslaget drøftet på det uformelle møde mellem Økofinministrene på grundlag af et oplæg fra formandskabet.
25. SDT-direktivet blev yderligere gennemgået på Fiskalgruppens møder den 13. september, den 24. september, den 11. oktober, den 25. oktober, den 12. november og den 21. november 2018, på fiskalattachéernes møde den 16. november og på møderne i Gruppen på Højt Plan den 25. september, den 26. oktober og den 22. november 2018.
26. Formandskabet tog SDT-direktivet op på mødet i Økofinrådet den 6. november 2018 for at gøre status og i forbindelse med drøftelsen af to konkrete elementer: anvendelsesområdet vedrørende skattepligtige tjenester og direktivets gyldighedsperiode. Økofinrådet gav det tekniske plan et klart mandat til at arbejde videre med tekniske spørgsmål. Formandskabet handlede i overensstemmelse hermed i forbindelse med sin afgørelse om at forberede SDT-direktivet med henblik på at nå til enighed senest på Økofinrådets samling i december 2018 som ønsket af flere medlemsstater.
27. [Formandskabet forelagde SDT-direktivet på samlingen i Økofinrådet den 4. december 2018 med henblik på en generel indstilling]

²⁰ 9052/18.

Den internationale udvikling med hensyn til digital beskatning

28. OECD's Taskforce vedrørende den Digitale Økonomi mødtes den 10.-11. juli 2018 i Paris for at fortsætte arbejdet efter vedtagelsen af interimrapporten om de skattemæssige udfordringer ved digitalisering, hvilket er en vigtig milepæl for arbejdet på internationalt plan²¹, med henblik på at vedtage den endelige rapport senest i 2020.
29. Et møde i taskforcen er berammet til den 4.-5. december 2018 for at drøfte en note fra OECD's sekretariat, der uddyber konkrete forslag, som blev fremsat på sidste møde. Formandskabet tilrettelagde en udveksling af synspunkter på mødet i Gruppen på Højt Plan den 22. november 2018 for at forberede mødet i taskforcen.

Merværdiafgift (moms)

30. I 2016 vedtog Rådet to sæt konklusioner: I maj 2016²² reagerede Rådet på Kommissionens momshandlingsplan - Mod et fælles europæisk momsområde af 7. april 2016, og i november 2016 udtrykte Rådet sine synspunkter om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner²³.
31. Som opfølgning på sin momshandlingsplan foreslog Kommissionen et betydeligt antal lovgivningsforslag på momsområdet. Overordnet set har disse forslag til formål at modernisere momssystemet for at tilpasse det til den digitale økonomi og SMV'ernes behov og for at tackle momskløften og forbedre det administrative samarbejde på momsområdet.

²¹ https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf

²² 9494/16.

²³ 14257/16.

32. De lovgivningsforslag, der var på bordet i Rådet og/eller dets forberedende organer, alt efter omstændighederne, under det østrigske formandskab, omfattede følgende områder:
- a) Lovgivningspakken om "hurtige løsninger" på momsområdet
 - b) Administrativt samarbejde på momsområdet
 - c) Moms på e-publikationer
 - d) Endeligt momssystem
 - e) Reform af momssatser
 - f) Forenkling af momsregler for SMV'er
 - g) Fakultativ sektorordning for omvendt betalingspligt og hurtig reaktionsmekanisme
 - h) Generel ordning for omvendt betalingspligt
 - i) Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen
33. Det forventes også, at Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag, der er nødvendigt som følge af Rådets vedtagelse af "pakken om moms på e-handel" i december 2017. Forslaget vedrører gennemførelsen af den digitale momspakke for så vidt angår visse momsforpligtelser i forbindelse med levering af ydelser og fjernsalg af varer. I denne forbindelse mindes der om betydningen af det digitale indre marked samt erklæringen til protokollen for Rådets samling på tidspunktet for vedtagelsen af disse retsakter. Derfor er det fortsat en topprioritet at gøre fremskridt med denne sag snarest muligt. Hvis det forventede forslag fra Kommissionen fremsættes i tide, har det østrigske formandskab til hensigt at drøfte det på et kommende møde i Fiskalgruppen under sin formandskabsperiode.
34. Mere detaljerede oplysninger om de enkelte sager på momsområdet fremgår nedenfor.

a) "Hurtige løsninger" på momsområdet

35. Den 4. oktober 2017 udsendte Kommissionen tre lovgivningsforslag:

- i) forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne²⁴
- ii) forslag til Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet²⁵ og
- iii) forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår godkendte afgiftspligtige personer²⁶.

36. Ud over de "grundlæggende elementer" i det endelige momssystem og begrebet "godkendt afgiftspligtig person", som Rådet blev enigt om at drøfte i forbindelse med det overordnede arbejde med det endelige momssystem (se punkt 48-87 i denne rapport for nærmere oplysninger), fastsætter forslagene endvidere en række kortsigtede forbedringer af det nuværende momssystem som reaktion på Rådets konklusioner af 8. november 2016:

- i) forenkling og harmonisering af reglerne vedrørende konsignationslagre
- ii) kundens momsregistreringsnummer bliver en væsentlig forudsætning for fritagelse af en levering af varer inden for Fællesskabet
- iii) forenkling og harmonisering af kædetransaktioner for at øge retssikkerheden og
- iv) forenkling og harmonisering af reglerne om bevis for transport af varer inden for Fællesskabet med henblik på anvendelse af fritagelsen.

²⁴ 12882/17.

²⁵ 12881/17.

²⁶ 12880/17 (som senere blev ændret ved et lovgivningsforslag, jf. 14893/17, idet bestemmelserne om "godkendt afgiftspligtig person" blev indarbejdet i det nye forslag om ændring af forordning nr. 904/2010).

37. Der blev lagt særlig vægt på disse lovgivningsforslag under det østrigske formandskab.
38. For at give mulighed for hurtige fremskridt og løse vigtige spørgsmål på momsområdet anså Rådet det for hensigtsmæssigt og nødvendigt at fremme arbejdet med de centrale elementer i forslaget fra Kommissionen om at ændre direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og forslaget til Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet, samtidig med at det bemærkes, at de resterende dele af forslaget vedrørende godkendte afgiftspligtige personer og artikel 402 i momsdirektivet vil kræve yderligere drøftelser.
39. Den 22. juni 2018 var Økofinrådet endnu ikke i stand til at nå til enighed om disse lovgivningsforslag²⁷. Under det østrigske formandskab nåede Økofinrådet den 2. oktober 2018 frem til en generel indstilling til lovgivningspakken om hurtige løsninger om momsområdet²⁸.
40. Kommissionen og Rådet fremførte i en fælles erklæring til protokollen, at de er klar over, at der er visse forskelle i momsbehandlingen for selvstændige grupper af personer, der samler deres ydelser og deler omkostningerne mellem deres medlemmer. Rådet og Kommissionen anerkender, at der er behov for at præcisere sådanne momsregler for selvstændige grupper af personer. Kommissionen vil nøje analysere dette spørgsmål i en undersøgelse, der snart vil blive iværksat med henblik på et eventuelt forslag, jf. Kommissionens initiativret.

²⁷ 10335/18.

²⁸ 12564/18.

41. [Følgende tre retsakter blev vedtaget af Økofinrådet den 4. december 2018:

- i) Direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF, for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne
- ii) Forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010, for så vidt angår udvekslingen af oplysninger med henblik på at overvåge den korrekte anvendelse af konsignationsaftaler
- iii) Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet]

b) Administrativt samarbejde på momsområdet

42. Den 30. november 2017 forelagde Kommissionen et ændret forslag om ændring af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift,²⁹ som også omfattede bestemmelserne i Kommissionens forslag af 4. oktober 2017 til forordning om ændring af forordning (EU) No 904/2010 for så vidt angår godkendte afgiftspligtige personer³⁰.
43. Dette initiativ er en del af "pakken om retfærdig beskatning med henblik på oprettelsen af et fælles europæisk momsområde", der er beskrevet i Kommissionens køreplan for en mere forenet, stærkere og mere demokratisk Union. Det sigter mod at imødegå grænseoverskridende momssvig ved at gennemføre Rådets, Europa-Parlamentets og Revisionsrettens anbefalinger og drastisk og hurtigt forbedre, hvordan skatteforvaltninger samarbejder indbyrdes og med andre retshåndhævende organer.
44. Forslaget havde til formål at tilføje foranstaltninger, der specifikt er udformet til at imødegå de vigtigste typer grænseoverskridende svig i hele EU, til Rådets forordning (EU) nr.

²⁹ 14893/17.

³⁰ 12880/17.

904/2010³¹, der er retsgrundlaget for det administrative samarbejde og bekæmpelsen af momssvig.

45. Denne sag blev prioriteret højt, og den 22. juni 2018 nåede Rådet frem til sin generelle indstilling til formandskabets kompromistekst³².
46. På samlingen den 2. oktober 2018 vedtog Økofinrådet Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift³³.

c) Moms på e-publikationer

47. Den 1. december 2016 forelagde Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter³⁴.
48. Direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem fastsatte, at elektronisk leverede tjenesteydelser, herunder elektronisk leverede publikationer, skal belægges med den normale momssats. Publikationer på fysiske medier kan belægges med en nedsat momssats, og nogle medlemsstater kan fortsat anvende stærkt nedsatte satser, herunder med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms (såkaldte nulsatser).
49. I overensstemmelse med de mål, der er opstillet i strategien for et digitalt indre marked, har Kommissionen påbegyndt en modernisering af momsreglerne for den digitale økonomi og har i den forbindelse foreslået at åbne mulighed for at anvende nedsatte og stærkt nedsatte satser og nulsatser på elektroniske publikationer.

³¹ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (omarbejdning).

³² 9820/18.

³³ 12621/18.

³⁴ 14823/16.

50. Økofinrådet havde en orienterende debat om denne sag den 21. marts 2017. Efter det forberedende tekniske arbejde drøftede Økofinrådet sagen på møderne den 16. juni 2017³⁵, den 25. maj 2018 og den 13. juli 2018³⁶. Den påkrævede enstemmige tilslutning fra medlemsstaterne blev imidlertid ikke opnået.
51. På samlingen den 2. oktober 2018 nåede Økofinrådet til politisk enighed³⁷, og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF, for så vidt angår momssatser for bøger, aviser og tidsskrifter blev vedtaget af Økofinrådet på samlingen den 6. november 2018³⁸.

d) Endeligt momssystem

Baggrund

52. Som opfølgning på sin handlingsplan for moms - Mod et fælles europæisk momsområde - af 7. april 2016 har Kommissionen, hvad angår det endelige momssystem (som er det primære politiske mål på momsområdet), valgt en lovgivningsmæssig tilgang med to etaper³⁹.

³⁵ 8076/17 og 10040/17 + COR 1.

³⁶ 8771/18.

³⁷ 12622/18.

³⁸ EUT L 286 af 14.11. 2018, s. 20.

³⁹ 12617/17.

53. Som **første del af den første lovgivningsmæssige etape** indeholder pakken fra oktober 2017 med tre lovgivningsforslag (pakken med de såkaldte "hurtige løsninger" på momsområdet, der består af tre lovgivningsmæssige retsakter⁴⁰, der tager sigte på fire kortsigtede forbedringer (dvs. "hurtige løsninger") af det nuværende momssystem) en række nye bestemmelser vedrørende begrebet godkendt afgiftspligtig person og de såkaldte "grundlæggende elementer" i det endelige momssystem (findes som ændringer af artikel 402 i momsdirektivet).
54. Under drøftelsen af lovgivningspakken om "hurtige løsninger" på momsområdet (flere oplysninger i punkt 31-37 i denne rapport) blev alle medlemsstater i Rådet enige om, at det for at give mulighed for hurtige fremskridt og løse vigtige spørgsmål på momsområdet var hensigtsmæssigt og nødvendigt at fremme arbejdet med de centrale elementer i Kommissionens forslag om de "hurtige løsninger" på momsområdet, og det blev samtidig bemærket, at de resterende dele af forslagene vedrørende den godkendte afgiftspligtige person og teksten til ændringerne af artikel 402 i momsdirektivet vil kræve yderligere drøftelser i forbindelse med andre lovgivningsforslag på momsområdet (forslag om de tekniske detaljer i det endelige momssystem/momssatser⁴¹).
55. Som **anden del af den første lovgivningsmæssige etape** fremlagde Kommissionen i maj 2018 lovgivningsforslaget om detaljerede tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem (i det følgende benævnt "Kommissionens forslag"). Kommissionen gav en mere detaljeret fremlæggelse af forslaget på et af møderne i Fiskalgruppen under det bulgarske formandskab.

⁴⁰ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne (12882/17). Forslag til Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet (12881/17). Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår godkendte afgiftspligtige personer (12880/17 (som senere blev ændret ved et lovgivningsforslag, jf. dok. 14893/17, som indførte bestemmelser om "godkendt afgiftspligtig person" i det nye forslag for at ændre forordning nr. 904/2010).

⁴¹ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår satser for merværdiafgiften

56. Under det østrigske formandskab fik Kommissionens forslag om det endelige momssystem høj prioritet og var hovedemnet for en lang række af møderne i Fiskalgruppen, eftersom denne sag kræver grundig teknisk analyse, før der træffes endegyldige politiske valg, som gør det muligt at udarbejde en kompromistekst på grundlag af Kommissionens forslag og dermed skabe enighed blandt alle medlemsstater om detaljerne i det endelige momssystem.

Status

57. Medlemsstaterne sætter pris på det initiativ, som Kommissionen har taget for at nå frem til et endeligt momssystem.
58. Funktionen af det fremtidige momssystem vil sammen med eventuelle ledsageforanstaltninger, der måtte blive vedtaget, hvis det er relevant, i høj grad afhænge af de nærmere detaljer ved systemets udformning. Hovedformålet med drøftelserne under det østrigske formandskab var derfor at indkredse og evaluere de centrale elementer for udformningen i Kommissions forslag og deres virkninger og at udforske, om tilpasninger eller tilføjelser, der står i forhold til deres formål, vil blive betragtet som nødvendige og hensigtsmæssige af medlemsstaterne.
59. I stedet for at analysere forslaget artikel for artikel, hvilket ikke ville have skabt videre fremskridt i denne sag i betragtning af forslagets størrelse, komplekse karakter og følsomhed, har drøftelserne været fokuseret på seks centrale elementer:
- i) beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten
 - ii) ændring af reglerne for grænseoverskridende B2B-handel med varer inden for EU, så der i stedet for de nuværende to transaktioner (momsfri levering af varer inden for Fællesskabet i den medlemsstat, hvor forsendelsen eller transporten begynder, og erhvervelse inden for Fællesskabet i bestemmelsesmedlemsstaten) indføres en enkelt B2B-transaktion (levering af varer inden for Unionen i bestemmelsesmedlemsstaten)

- iii) udformning og funktion af bestemmelserne vedrørende begrebet godkendt afgiftspligtig person og dennes godkendelse
- iv) regler for levering af varer til godkendte afgiftspligtige personer
- v) regler for levering af varer til ikkegodkendte afgiftspligtige personer, herunder ledsageforanstaltninger og
- vi) udvidelse af one-stop-shoppen.

60. Det skal bemærkes, at alle medlemsstater så ens på det generelle formål og vejen frem: Fordelene ved det endelige momssystem bør mere end opveje dets omkostninger. Det endelige momssystem bør med andre ord effektivt resultere i reduceret risiko for svig, skatteunddragelse og -undgåelse, hvilket medfører positive virkninger for skatteindtægterne og bør have en positiv eller i det mindste forholdsmæssig virkning på virksomhedernes og skattemyndighedernes efterlevelsedomkostninger og samtidig overholde princippet om momsens neutralitet. Eventuelle supplerende administrative omkostninger for skattemyndighederne bør effektivt bidrage til at opveje risikoen for svig, skatteunddragelse, skatteundgåelse eller tab af skatteindtægter og være medvirkende til at øge overholdelsen af skattereglerne.

i) Beskatning i oprindelsesmedlemsstaten

61. Rådet gentog i sine konklusioner fra 2016 om Kommissionens momshandlingsplan, at "princippet om, at "afgifterne pålægges leveringer af varer og ydelser i oprindelsesmedlemsstaten" som anført i artikel 402 direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem bør erstattes af princippet om "beskatning af varerne i den medlemsstat, der er deres bestemmelsessted" for det endelige momssystem for B2B-transaktioner, jf. Rådets konklusioner af 15. maj 2012". Rådet understregede også, at "det er nødvendigt at fortsætte arbejdet for at bane vej for det politiske valg, der skal træffes med hensyn til det endelige momssystem"⁴².
62. I forbindelse med drøftelserne under det østrigske formandskab fremhævede delegationerne igen, at arbejdet med dette forslag fra Kommissionen bør udføres under hensyntagen til denne politiske vejledning.

⁴² SN 9494/16, punkt 24 og 26.

ii) Én transaktion i stedet for to

63. Ifølge Kommissionens forslag bør det nuværende system (med henblik på moms) for grænseoverskridende B2B-handel med varer inden for EU med to transaktioner erstattes af et system med kun én transaktion.
64. I det nuværende system har leverandøren en levering af varer i den medlemsstat, hvor varerne befinder sig på det tidspunkt, hvor forsendelsen eller transporten af varerne til kunden påbegyndes, der er momsfritaget, hvis alle krav for momsfritagelsen er opfyldt (levering af varer inden for Fællesskabet). Kunden har en erhvervelse inden for Fællesskabet i bestemmelsesmedlemsstaten.
65. I henhold til Kommissionens forslag skal der kun foregå en levering fra leverandøren af varer inden for Unionen i bestemmelsesmedlemsstaten.
66. Medlemsstaterne har givet udtryk for, at de grundlæggende er enige i at arbejde videre med ideen om én transaktion i stedet for to.

iii) Udformning og funktion af bestemmelserne vedrørende den godkendte afgiftspligtige person og dennes godkendelse

67. Kommissionens forslag indeholder forskellige regler, f.eks. om den afgiftspligtige person, som er afhængige af, om kunden er en godkendt afgiftspligtig person eller ej. Begrebet godkendt afgiftspligtig person er inspireret af begrebet autoriseret økonomisk operatør som anvendes på toldområdet.
68. I forbindelse med drøftelserne under det østrigske formandskab var en række medlemsstater imod idéen om at indføre begrebet godkendt afgiftspligtig person og anvende forskellige regler afhængigt af, om kunden er en godkendt afgiftspligtig person eller ej.

69. Mens en række medlemsstater lod til at støtte ideen om at indføre det nye begreb godkendt afgiftspligtig person, har mange medlemsstater givet udtryk for betænkeligheder ved den mulige kompleksitet og begrebets negative virkninger for virksomheder og skattemyndigheder og ved de neutralitetsspørgsmål, der eventuelt kunne opstå, hvis der blev indført et system, hvor der gælder forskellige regler afhængigt af, om kunden er en godkendt afgiftspligtig person eller ej.
70. Næsten alle medlemsstater er dog enige i, at hvis begrebet godkendt afgiftspligtig person blev indført, skal det ikke afspejle begrebet autoriseret økonomisk operatør, som anvendes i øjeblikket på toldområdet. Der bør sikres lige adgang mellem SMV'er og større virksomheder.
71. Herudover har medlemsstaterne på nuværende tidspunkt meget forskellige syn på udformning og funktion af begrebet godkendt afgiftspligtig person og på godkendelsen af den godkendte afgiftspligtige person. Der mangler derfor og i afventning af yderligere drøftelser en vurdering af, om og hvordan begrebet godkendt afgiftspligtig person bør være en del af det endelige momssystem.

iv) Regler for levering af varer til godkendte afgiftspligtige personer

72. I overensstemmelse med Kommissionens forslag vil omvendt betalingspligt finde anvendelse på leveringer af varer fra en ikkeetableret leverandør til en godkendt afgiftspligtig person. Momsoversigten vil blive begrænset til leveringer af ydelser.
73. Forudsat at der findes en tilfredsstillende løsning på den igangværende debat om den godkendte afgiftspligtige person, var medlemsstaterne generelt enige om, at den omvendte betalingspligt kan anvendes på leveringer af varer fra en ikkeetableret leverandør til en godkendt afgiftspligtig person.
74. Medlemsstaterne er imidlertid meget imod at afskaffe kravet om momsoversigter for leveringer af varer inden for Unionen, hvis der ikke er nogen reel erstatning for denne foranstaltning, som kan sikre korrekte oplysninger med henblik på skattekontrol.

v) Regler for levering af varer til ikkegodkendte afgiftspligtige personer og ledsageforanstaltninger

75. Det centrale element i Kommissionens forslag, der skal gøre EU's momssystem mere modstandsdygtigt over for svig, er at forpligte leverandøren til at pålægge kunden moms for leveringer af varer inden for Unionen. Et af hovedmålene er at bekæmpe svig i forbindelse med forsvundne forhandlere.
76. Svig i forbindelse med forsvundne forhandlere vedrørende leveringer af varer finder især sted ved en "indenlandsk" transaktion, hvor forhandleren "forsvinder" uden at have betalt den skyldige moms, mens kunden stadig eftergives sin indgående moms. Når der forekommer svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC), hvilket er den mest almindelige form for svig i forbindelse med forsvundne forhandlere, erhverver den forsvundne forhandler for at maksimere sit udbytte varerne fra en anden medlemsstat, så de reelt er momsfrataget, og anvender dem så til svigagtige "indenlandske" transaktioner.
77. Formålet med Kommissionens forslag er at bekæmpe MTIC-svig ved at gøre leverandøren af varer inden for Unionen momspligtig, hvis kunden ikke er en godkendt afgiftspligtig person. Selv hvis kunden, der har modtaget leveringen af varer inden for Unionen, forsvinder uden at have betalt moms for den efterfølgende "indenlandske" transaktion, bør den medlemsstat, hvor momsen er skyldig, i det mindste modtage momsen for leveringen af varer inden for Unionen, hvilket dermed reducerer bedragerens "udbytte" og som følge heraf også incitamentet til at begå denne type svig.
78. Drøftelserne under det østrigske formandskab om det foreslåede skift til "leverandøransvar" for leveringer af varer inden for Unionen til ikkegodkendte afgiftspligtige personer har vist, at næsten alle medlemsstater mener, at sådan en betydelig ændring af det nuværende momssystem, hvis den vedtages, bør suppleres med solide og forholdsmæssige ledsagende beskyttelsesforanstaltninger i Kommissionens forslag.
79. Hovedparten af medlemsstaterne er betænkelige ved bl.a. eventuelle negative virkninger såsom virksomhedernes administrative byrde og omkostninger, skattemyndighedernes byrde og omkostninger, tab af indtægter i tilfælde af insolvens og/eller negative virkninger på grund af andre typer svig.

80. Mange medlemsstater anerkender, at Kommissionens forslag kan have en positiv virkning på MTIC-svig, men de ser en risiko for, at bedragerne tilpasser sig, og der muligvis kan opstå nye mønstre for svig. En række medlemsstater har givet udtryk for bekymringer for, at det kan blive vanskeligt for dem at sikre opkrævning af moms fra ikkeetablerede leverandører, samtidig med at de skal betale indgående moms tilbage til kunderne.
81. For at forbygge sådanne eventuelle nye risici ønsker mange medlemsstater at gå videre med at undersøge udviklingen af beskyttelsesforanstaltninger, der skal ledsage skiftet til "leverandøransvar", og som er kompatible med Kommissionens forslag.
82. Mange medlemsstater mener eksempelvis, at det kan betale sig at analysere parallelle eller kombinerede muligheder for indberetningspligt og foranstaltninger knyttet til den person, som retten til at fradrage den indgående moms tilfalder: Disse foranstaltninger kan enten bestå i en begrænsning af kundens ret til fradrag for indgående moms, hvis momsen ikke betales af kunden, eller i solidarisk hæftelse. For at gøre det muligt for kunden at gå fri af konsekvenserne af disse foranstaltninger, skal de kombineres med delt betaling, dvs. at kunden tilbageholder momsen og overfører den direkte til skattemyndighederne.

vi) Udvidelse af one-stop-shoppen

83. Kommissionens forslag har generelt til formål at udvide one-stop-shoppen til alle leveringer af varer og ydelser, som den afgiftspligtige person skal betale moms for i en medlemsstat, hvor den pågældende ikke er etableret. Hvis det vedtages, vil forslaget muliggøre fradrag for indgående moms gennem one-stop-shoppen under visse omstændigheder.
84. Drøftelserne under det østrigske formandskab har vist, at medlemsstaterne grundlæggende er enige i selve udvidelsen og kan se de fordele, den vil have for virksomhederne.
85. Medlemsstaterne er enige i, at "leverandøransvar" for leveringer af varer inden for Unionen, hvis det vedtages, skal ledsages af en udvidelse af one-stop-shoppen til at omfatte disse leveringer.

86. Nogle medlemsstater har imidlertid bemærket, at de under alle omstændigheder stadig har brug for de nødvendige oplysninger for at sikre skattekontrol, og at udvidelsen af one-stop-shoppen ikke bør føre til nye muligheder for svig.
87. Nogle medlemslande bemærkede ligeledes, at en mulighed for at fradrage indgående moms gennem one-stop-shoppen under alle omstændigheder ikke bør føre til nye muligheder for svig.
88. En af de vigtigste forskelle mellem den foreslåede mulighed for at fradrage indgående moms gennem one-stop-shoppen i visse tilfælde og tilbagebetaling i henhold til direktivet om tilbagebetaling af moms⁴³ er tidspunktet for tilbagebetalingen. En række medlemsstater har anført, at anvendelse af de nuværende regler i direktivet om tilbagebetaling af moms under det nuværende system ikke vil være forholdsmæssig og kan have negativ indflydelse på kundens cashflow (især i tilfælde af overførsler af varer mellem medlemsstaterne, eller hvis den afgiftspligtige person er modtageren af en levering, der er omfattet af omvendt momsbetalingspligt).

Vejen frem

89. I forbindelse med drøftelserne under det østrigske formandskab blev det tydeligt, at den bedste vej frem er at fortsætte med at bevare fokus på centrale elementer i Kommissionens forslag og analysen af mulighederne for ledsageforanstaltninger.
90. Medlemsstaterne er enige i, at det næste trin kunne være at fortsætte med at udforske ledsageforanstaltninger, også under hensyntagen til en mulig bredere anvendelse af nye teknologier, hvis det er relevant. Med henblik på at nå til enighed om et momssystem, der er bedre end det midlertidige system, er det på nuværende tidspunkt hensigtsmæssigt at overveje en vifte af muligheder. Dette kunne f.eks. omfatte de muligheder, der allerede er drøftet i Fiskalgruppen: det foreslåede skift til "leverandøransvar" for grænseoverskridende B2B-handel med varer inden for Fællesskabet kombineret med indberetningspligt og/eller en begrænsning af retten til fradrag af den indgående moms og/eller solidarisk hæftelse fra kundens side og "delt betaling".

⁴³ Rådets direktiv 2008/9/EF af 12. februar 2008 om detaljerede regler for tilbagebetaling af moms i henhold til direktiv 2006/112/EF til afgiftspligtige personer, der ikke er etableret i tilbagebetalingsmedlemsstaten, men i en anden medlemsstat.

91. Det bør bemærkes, at medlemsstaterne er enige om, at drøftelserne om det endelige momssystem fortsat bør være en af prioriteterne på momsområdet. Denne debat bør ikke desto mindre hverken forhindre eller forsinke bestræbelserne på at forbedre, alt efter omstændighederne, det nuværende momssystem, som vil forblive i kraft, indtil der er opnået enighed om den endelige ordning.

e) Reform af momssatser

92. Den 18. januar 2018 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser⁴⁴. Formålet med lovgivningsforslaget er at indføre regler om fastsættelse af momssatser i hele EU med virkning fra ikrafttrædelsen af en endelig ordning for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

93. Kort sagt foreslår Kommissionen med dette specifikke lovgivningsforslag frem for alt:

- i) at ændre EU-reglerne om fastsættelse af nedsatte momssatser (f.eks. afskaffe de nuværende overgangsbestemmelser, som giver mulighed for midlertidigt at fravige de generelle regler, revidere momsdirektivets artikel 98 osv.)
- ii) at give medlemsstaterne større frihed til at fastlægge satser (medlemsstaterne skal dog sørge for, at deres vægtede gennemsnitsmomssats på ethvert tidspunkt er over 12 %)
- iii) at indføre en "negativliste" over varer og tjenesteydelser, for hvilke det ikke er tilladt at anvende nedsatte satser (i stedet for den nuværende "positivliste").

94. Den tekniske gennemgang af denne sag blev påbegyndt under det bulgarske formandskab på fiskalgruppeniveau.

⁴⁴ 5335/18.

f) Forenkling af momsregler for SMV'er

95. I januar 2018 fremlagde Kommissionen et lovgivningsforslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår særordningen for små virksomheder⁴⁵.
96. Efter Kommissionens opfattelse var revisionen af reglerne for SMV'er nødvendig af følgende tre hovedårsager:
- i) På trods af at medlemsstaterne kan fritage SMV'er for moms – en mulighed, der er meget anvendt – rammes SMV'er fortsat af uforholdsmæssigt store efterlevelsescostninger i forbindelse med momsreglerne som følge af SMV-fritagelsens udformning.
 - ii) Det nuværende system har konkurrenceforvridende virkninger både på hjemmemarkedet og i EU.
 - iii) Revisionen giver mulighed for at anspore til frivillig efterlevelse og dermed bidrage til at reducere indtægtstab som følge af manglende efterlevelse og momssvig.
97. Forslaget består af:
- i) revision af regler om momsfrigivelse for små virksomheder og
 - ii) forenkling af momsforpligtelser for både fritagne og ikkefritagne små virksomheder.
98. Den tekniske gennemgang af denne sag startede under det bulgarske formandskab. Under det østrigske formandskab blev denne sag drøftet på fem møder i Fiskalgruppen. Af udvekslingen af synspunkter i Fiskalgruppen fremgik det, at det vil være nødvendigt med yderligere arbejde i Rådet og dets forberedende organer, før der kan nås til endelig enighed i denne sag blandt medlemsstaterne.

⁴⁵ 5334/18.

99. Det skal bemærkes, at der skal opnås en passende balance ved at sørge for en rimelig og forholdsmæssig forenkling af momsforpligtelserne for små virksomheder, samtidig med at det sikres, at passende foranstaltninger for administrativt samarbejde (inklusive IT-løsninger) mellem medlemsstaternes skattemyndigheder er på plads, således at den ændrede ordning for små virksomheder anvendes korrekt og ikke fører til svagere skattekontrol og øget risiko for momssvig eller -unddragelse.

g) Fakultativ sektorordning for omvendt betalingspligt og hurtig reaktionsmekanisme

100. Kommissionen fremsendte den 25. maj 2018 forslaget til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår anvendelsesperioden for den fakultative ordning for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig, og for den hurtige reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig.⁴⁶

101. Formålet med lovgivningsforslaget til direktiv om ændring af Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem⁴⁷ (herefter momsdirektivet) er at forlænge:

- i) medlemsstaternes mulighed for at anvende ordningen for omvendt betalingspligt for at bekæmpe eksisterende svig i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser (momsdirektivets artikel 199a, stk. 1) og
- ii) muligheden for at anvende den hurtige reaktionsmekanisme (HRM) til bekæmpelse af svig (momsdirektivets artikel 199b, stk. 1).

102. Rådet nåede frem til en generel indstilling til udkastet til direktiv den 2. oktober 2018⁴⁸.

⁴⁶ 9461/18.

⁴⁷ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

⁴⁸ 12659/18.

103. Den 6. november 2018 vedtog Økofinrådet direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår anvendelsesperioden for den fakultative ordning for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte varer og ydelser, som kan være udsat for svig, og for den hurtige reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig⁴⁹

h) Generel ordning for omvendt betalingspligt

104. Den 21. december 2016 forelagde Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi⁵⁰.

105. Formålet med dette forslag er, at medlemsstaterne, hvis de opfylder en række meget strenge betingelser, kan anvende en generel ordning for omvendt betalingspligt ved ikkegrænseoverskridende levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi. Som fastsat af Kommissionen "[skal] [d]enne foranstaltning [...] hjælpe de medlemsstater, der er særlig ramt af svig, med at bekæmpe karruselsvig, indtil der er fundet en samlet løsning for hele EU"⁵¹.

106. Der blev forelagt en kompromistekst for Økofinrådet med henblik på en orienterende debat på samlingen den 21. marts 2017⁵². Denne sag blev desuden drøftet på samlingerne i Økofinrådet i juni 2017⁵³, maj 2018 og juli 2018⁵⁴, hvor det østrigske formandskabet foreslog, at kompromisteksten efter yderligere teknisk arbejde skulle ligge klar inden samlingen i Økofinrådet den 2. oktober 2018.

⁴⁹ EUT L 282 af 12.11.2018, s. 5.

⁵⁰ 15817/16.

⁵¹ 12617/17, side 6.

⁵² 7118/17.

⁵³ 10041/17.

⁵⁴ 8770/1/18.

107. Den 2. oktober 2018 nåede Rådet frem til en generel indstilling vedrørende direktivet om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en midlertidig anvendelse af en generel ordning for omvendt betalingspligt ved levering af varer og tjenesteydelser over en bestemt værdi⁵⁵.
108. Rådet vil vedtage direktivet på en kommende samling med forbehold af Europa-Parlamentets udtalelse og jurist-lingvist-gennemgangen.
- i) *Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen*
109. Den 8. maj 2018 forelagde Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF og 2008/118/EF for så vidt angår medtagelse af den italienske kommune Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen i Unionens toldområde og i den territoriale anvendelse af direktiv 2008/118/EF.
110. Forslaget vedrører også moms, da Italien mener, at medtagelsen af den italienske kommune Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen i EU's toldområde og i punktafgiftsdirektivets anvendelsesområde ikke er uforenelig med den fortsatte anvendelse af en særlig afgiftsordning for moms og navnlig med den fortsatte udelukkelse af disse områder fra den territoriale anvendelse af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem. Medtagelsen af disse områder i EU's toldområde kræver derfor blot en formel ændring af momsdirektivet, hvorved områderne flyttes fra artikel 6, stk. 2 (områder, der ikke udgør en del af EU's toldområde, og som er udelukket fra den territoriale anvendelse af momsdirektivet), til artikel 6, stk. 1 (områder, der udgør en del af EU's toldområde, og som er udelukket fra den territoriale anvendelse af momsdirektivet).

⁵⁵ 12565/18.

111. [På mødet i Fiskalgruppen den 28. november 2018 var alle medlemsstaterne enige om substansen i lovgivningsforslaget [og at startdatoen for anvendelse skulle være den 1. januar 2020]. Rådet forventes at vedtage dette direktiv på sin kommende samling med forbehold af jurist-lingvisternes gennemgang.]

Punktafgifter

a) Fælles bestemmelser om punktafgifter

112. Kommissionen fremsatte den 25. maj 2018 fire forslag på punktafgiftsområdet.
113. For det første foreslog Kommissionen en omarbejdning af direktiv 2008/118/EF, som fastsætter de fælles bestemmelser, der gælder for alle punktafgiftspligtige produkter (alkohol, tobak og energi). Det foreslåede omarbejdede direktiv⁵⁶ indeholder forbedringer som foreslået i rapporten til Rådet og Europa-Parlamentet og i Rådets konklusioner om gennemførelsen og evalueringen af direktiv 2008/118/EF. Samtidig tilpasser det bestemmelserne i direktiv 2008/118/EF med udviklingen i toldlovgivningen og anden relevant lovgivning og med procedurekrav som følge af Lissabontraktaten. De foreslåede ændringer vedrører bl.a. samspillet mellem punktafgifter og told og bevægelser inden for EU af punktafgiftspligtige varer, der allerede er overgået til forbrug. Forslaget omfatter foranstaltninger til at fjerne barrierer for SMV'er. Det vil give SMV'er mulighed for at anvende moderne IT-systemer i stedet for et forældet papirbaseret system og afskaffer den nuværende forpligtelse for fjernsælgere til at benytte fiskale repræsentanter. Medlemsstaterne kan i øjeblikket forlange, at fjernsælgere af punktafgiftspligtige varer benytter fiskale repræsentanter, hvilket kan gøre lovlig handel økonomisk urentabel.

⁵⁶ 9571/18 + ADD1, ADD2, ADD3.

114. For det andet fremsatte Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om digitalisering af registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser (omarbejdning)⁵⁷. Dette forslag ledsager ovennævnte forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af den generelle ordning for punktafgifter og sigter mod at integrere automatiseringen af proceduren for bevægelser af punktafgiftspligtige varer, der er overgået til forbrug på en medlemsstats område og derefter flyttes til en anden medlemsstats område med henblik på levering til erhvervsmæssige formål i denne anden medlemsstat, i det nuværende IT-system.
115. For det tredje fremsatte Kommissionen desuden et forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 389/2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet for så vidt angår indholdet af det elektroniske register⁵⁸. Dette forslag ledsager også nævnte forslag til direktiv om den generelle ordning for punktafgifter.
116. [*Udfyldes efter Fiskalgruppens møder den 23. og 28. november 2018* — Formandskabet afsluttede en teknisk undersøgelse af disse tre forslag, der blev indledt under det bulgarske formandskab. En kompromistekst til direktivet blev fremlagt, drøftet og ændret i overensstemmelse hermed. Yderligere drøftelser om udkastet til afgørelse og udkastet til forordning blev udsat, da de afhang af ændringerne af direktivet.]
117. For det fjerde fremsatte Kommissionen også et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/83/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer⁵⁹ for at omforme reglerne om punktafgifter på alkohol i EU og dermed bane vej for et bedre erhvervsklima og lavere omkostninger for små alkoholproducerende virksomheder.

⁵⁷ 9567/18 + ADD1.

⁵⁸ 9568/17.

⁵⁹ 9570/18 + ADD1, ADD2.

118. Konkret har forslaget om alkoholbeskatning til formål at:

- i) indføre et ensartet certificeringssystem, der er genkendeligt i samtlige EU-lande og bekræfter små uafhængige producenters status over hele Unionen. Det vil mindske administrations- og efterlevelsedomkostningerne for små producenter af bestemte varer, som bør drage fordel af nedsatte punktafgiftssatser på visse betingelser
- ii) sikre en præcis og konsekvent klassificering af cider i hele EU, da den aktuelle mangel herpå er en stor hindring for små ciderproducenter, som ikke har adgang til de nedsatte satser, som øl- og spiritusproducenter har fået
- iii) præcisere betingelserne for denatureret alkohol i EU. Den type alkohol anvendes i produktion af varer som rengøringsmidler, sprinklervæske, parfume og frostvæske og er punktafgiftsfritaget. Denne fritagelse kan udnyttes af skrupelløse producenter, som bruger denatureret alkohol til at fremstille og sælge potentielt farlige forfalskede drikkevarer uden at betale skat og dermed, hvad endnu vigtigere er, bringer forbrugersundheden i fare. Kommissionens forslag vil indføre et moderne system for indberetning af misbrug af visse alkoholformuleringer, så de ikke længere kan bruges som denatureringsmidler
- iv) forhøje tærsklen for øl med lavt alkoholindhold, der kan drage fordel af nedsatte satser, fra 2,8 % vol. til 3,5 % vol. for at give bryggerierne incitament til at være innovative og skabe nye produkter. Det skulle gerne tilskynde forbrugerne til at vælge alkoholholdige drikkevarer med et lavt alkoholindhold i stedet for de almindelige og dermed mindske alkoholindtagelsen.

119. *[Udfyldes efter møderne i Fiskalgruppen den 23. og 28. november 2018]* Formandskabet afsluttede en teknisk gennemgang af forslaget, der blev indledt under det bulgarske formandskab. [Tre] kompromisforslag blev fremlagt, drøftet og ændret i overensstemmelse hermed under hensyntagen til de spørgsmål, som medlemsstaterne har rejst. Af udvekslingen af synspunkter i Fiskalgruppen fremgik det, at det vil være nødvendigt med yderligere arbejde i Rådet og dets forberedende organer, før der kan nås til endelig enighed i denne sag blandt medlemsstaterne.

b) Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen

120. Som anført ovenfor fremlagde Kommissionen den 8. maj 2018 et forslag om deres medtagelse i Unionens toldområde og i den territoriale anvendelse af direktiv 2008/118/EF.
121. På Italiens anmodning bør den italienske kommune Campione d'Italia og den italienske del af Luganosøen medtages i EU's toldområde og i det EU-område, på hvilket direktiv 2008/118/EF om den generelle ordning for punktafgifter⁶⁰ ("punktafgiftsdirektivet") finder anvendelse. De to områders geografiske placering som italienske enklaver på Schweiz' område har historisk begrundet deres udelukkelse fra EU's toldområde, men Italien mener, at der ikke længere er behov for denne udelukkelse.
122. [På mødet i Fiskalgruppen den 28. november 2018 var alle medlemsstaterne enige om substansen i lovgivningsforslaget [og at startdatoen for anvendelse skulle være den 1. januar 2020]. Rådet forventes at vedtage dette direktiv på sit kommende møde med forbehold af jurist-lingvisternes gennemgang.]

Fiscalis

123. Den 8. juni 2018 forelagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af "Fiscalisprogrammet" for samarbejde på beskatningsområdet⁶¹. Forslaget fastlægger formål, budget, finansieringsformer og regler for perioden 2021-2027 for Fiscalisprogrammet for samarbejde på beskatningsområdet.

⁶⁰ Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12).

⁶¹ 9932/18.

124. Forslaget er blevet drøftet i Fiskalgruppen (Fiscalis) den 26. juni, den 9. juli og den 5. september 2018. Det lykkedes Fiskalgruppen at nå til bred enighed om teksten. Teksten indeholder bestemmelser i skarp parentes⁶², der stadig er under overvejelse, og som kan forventes at udgøre en del af de horisontale forhandlinger om FFR.
125. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav sin udtalelse den 17. oktober 2018⁶³.
126. Formandskabet agter at forelægge teksten for Coreper med henblik på en delvis generel indstilling for at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure⁶⁴.

En fælles ordning for afgift på finansielle transaktioner (AFT)

127. Kommissionen forelagde den 28. september 2011 Rådet et forslag til direktiv om en fælles ordning for beskatning af finansielle transaktioner (AFT). Da der ikke kunne opnås enstemmighed blandt alle medlemsstaterne, fremsatte Kommissionen den 14. februar 2013 efter anmodning fra 11 medlemsstater og i overensstemmelse med Rådets bemyndigelse af 22. januar 2013⁶⁵ og Europa-Parlamentets godkendelse af 12. december 2012 et forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner.
128. På nuværende tidspunkt deltager 10 medlemsstater fortsat i det forstærkede samarbejde på AFT-området: Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tyskland og Østrig (i det følgende benævnt "de deltagende medlemsstater")⁶⁶.

⁶² Betragtning 18, artikel 4, stk. 1, og artikel 5, litra c).

⁶³ 14207/18.

⁶⁴ 14208/18 og 14209/18.

⁶⁵ EUT L 22 af 25.1.2013, s. 11.

⁶⁶ Den 16. marts 2016 forlod Estland det forstærkede samarbejde om AFT. Jf. dok. 7808/16.

129. Efter det forberedende arbejde i Fiskalgruppen og i relevant omfang i Gruppen på Højt Plan blev status i sagen drøftet på følgende samlinger i Økofinrådet:

- den 6. maj 2014⁶⁷, den 7. november 2014⁶⁸, den 9. december 2014⁶⁹ og den 8. december 2015⁷⁰
- den 17. juni 2016⁷¹, hvor Rådet som opfølgning på erklæringen fra 10 deltagende medlemsstater, der blev optaget i protokollen for Økofinrådets samling den 8. december 2015⁷², noterede sig status i denne sag om en række udvalgte spørgsmål (anvendelse af principperne om "udstedelse" og "hjemsted" og det territoriale anvendelsesområde for AFT⁷³, market-making-aktiviteters fritagelse for AFT⁷⁴ og omfanget af transaktioner i derivataftaler, der skal være omfattet af AFT⁷⁵)
- den 6. december 2016⁷⁶, hvor Rådet noterede sig de igangværende drøftelser om bestanddelene ("byggerne")⁷⁷ i AFT og sammensætningen af disse "byggerne" til mulige AFT-modeller. Rådet noterede sig også drøftelserne om spørgsmål vedrørende omkostningseffektiviteten af mulige AFT-opkrævningsmodeller.

130. På mødet i Gruppen på Højt Plan den 18. april 2018 meddelte de deltagende medlemsstater, at de er i gang med at evaluere virkningen af den seneste internationale udvikling og forskellige muligheder, navnlig hvad angår AFT-indtægtsforventninger.

⁶⁷ 9399/14 og 9576/14.

⁶⁸ 14949/14.

⁶⁹ Dok. 16498/14 og dok. 16753/14, punkt 36-46.

⁷⁰ 14942/15.

⁷¹ 9602/16.

⁷² 15112/15 ADD 1.

⁷³ 9602/16, punkt 6-8, og 14942/15, punkt 7-11.

⁷⁴ 9602/16, punkt 9-12, og 14942/15, punkt 15-17.

⁷⁵ 9602/16, punkt 13-15, og 14942/15, punkt 18-19.

⁷⁶ 13608/16.

⁷⁷ 14942/15, punkt 3.

131. I lyset af ovenstående og som allerede angivet i Økofinrådets rapport fra december 2016 til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål⁷⁸ kræves der mere arbejde i Rådet og dets forberedende organer, før der kan opnås en endelig enighed i denne sag mellem de medlemsstater, der deltager i det forstærkede samarbejde, som respekterer kompetencerne, rettighederne og forpligtelserne hos de medlemsstater, der ikke deltager i det forstærkede samarbejde om AFT.

B. Koordinering af skattepolitikken

132. Der er udført et vigtigt arbejde på området koordinering af skattepolitikken (uden for anvendelsesområdet for EU's skattelovgivning), jf. nedenfor.

a) Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning)

133. Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen havde fire møder under det østrigske formandskab, henholdsvis den 24. juli, den 21. september, den 12. oktober og den 15. november 2018.

134. Gruppen indledte arbejdet på grundlag af nye flerårige arbejdspakke, der blev godkendt af Økofinrådet den 22. juni 2018⁷⁹.

135. Dens undergruppe vedrørende tredjelande, under ledelse af det østrigske formandskab, mødtes den 10. juli, den 20. september og den 14. november 2018.

136. Gruppen fortsatte arbejdet vedrørende standstill og rollback af skadelige præferentielle skatteordninger med fokus på patentbokse og NID-ordninger.

137. Gruppens arbejde fokuserede dog mest på opfølgningen på Rådets konklusioner af 5. december 2017 om EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner og den dermed forbundne overvågning af de tilsagn, som jurisdiktionerne har givet i den sammenhæng.

⁷⁸ 15254/16, punkt 45.

⁷⁹ 10420/18.

138. Gruppen nåede til enighed om mange ting på dette område, navnlig om:

- ændringer til bilagene til Rådets konklusioner af 5. december 2017, herunder fjernelse fra listen af flere jurisdiktioner
- en revision af det geografiske anvendelsesområde for EU's opførelse på listen
- et udkast til vejledning vedrørende kriterium 3.2.

139. Gruppen og dens undergruppe vedrørende tredjelande fortsatte derudover drøftelserne om:

- yderligere koordinering af defensive foranstaltninger på skatteområdet over for ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner
- et fremtidigt kriterium 1.4 (udveksling af oplysninger om reelt ejerskab).

140. Desuden fortsatte Gruppen på Højt Plan i overensstemmelse med Rådets konklusioner af 8. december 2015 og 8. marts 2016 drøftelserne om revision af Gruppen vedrørende Adfærdskodeksens mandat på sine møder den 25. september og den 22. november 2018, mens Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen gennemgik nogle relaterede tekniske spørgsmål på sit møde den 24. juli 2018.

141. Nærmere oplysninger om gruppens arbejde kan findes i dens rapport til Økofinrådet⁸⁰ og Rådets medfølgende konklusioner⁸¹.

b) International udvikling

142. Gruppen på Højt Plan blev jævnligt underrettet om relevante internationale udviklinger, navnlig i forbindelse med møder i den inklusive ramme vedrørende BEPS, OECD's Taskforce vedrørende den Digitale Økonomi og OECD's Forum om Skadelig Skattepraksis.

⁸⁰ 14364/18 + ADD 1-15.

⁸¹ 14363/18.

c) Skat i andre sammenhænge end skattesammenhænge

143. Den 19. november 2013 blev Gruppen på Højt Plan enig om, at skatte- og afgiftsbestemmelser i andre sammenhænge end skattesammenhænge, der medfører ændringer i medlemsstaternes skatte- og afgiftslove eller administrative praksis, eller som har andre skatte- og afgiftsmæssige følger, bør være omfattet af en "uformel varslingsmekanisme". Den systematiske tilgang med at gøre skatteeksperter opmærksomme på disse sager med støtte fra generalsekretariatet vil fortsat sikre, at medlemsstaterne varsles i god tid, herunder om forhandlinger af aftaler mellem EU og tredjelande.
144. Varslingerne har for nylig omfattet:
- a) forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om beskyttelse af personer, der indberetter overtrædelser af EU-lovgivningen
 - b) forslag til Rådets afgørelse om Samoas tiltrædelse af den foreløbige partnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Stillehavslændene på den anden side
 - c) forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af OLAF's undersøgelser
 - d) forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2017/1132 for så vidt angår grænseoverskridende omdannelser, fusioner og spaltninger
 - e) forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et paneuropæisk personligt pensionsprodukt (PEPP-produkt).
145. Der blev drøftet en ajourført oversigt over skatte- og afgiftsbestemmelser i andre sammenhænge end skattesammenhænge på mødet i Gruppen på Højt Plan den 26. oktober 2018.

d) Interaktioner med Europa-Parlamentets TAX3-udvalg

146. Gruppen på Højt Plan og Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen blev jævnligt underrettet og hørt om udveksling af oplysninger og anmodninger om aktindsigt i dokumenter fra Europa-Parlamentets TAX3-udvalg⁸².
147. Den 10. oktober 2018 deltog formanden for Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen i en udveksling af synspunkter med medlemmerne af TAX3-udvalget og udvekslede oplysninger om centrale emner i forbindelse med Gruppen vedrørende Adfærdskodeksens arbejde med TAX3-udvalgets medlemmer⁸³.
-

⁸² WK 8210/2018 og WK 8212/2018.

⁸³ WK 9052/2018.