

Bryssel den 23 november 2018
(OR. en)

14601/18

FISC 497
ECOFIN 1116

I/A-PUNKTSNOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Ekofinrådets rapport till Europeiska rådet om skattefrågor – Godkännande

1. Ekofinrådet har uppmanats att rapportera tillbaka till Europeiska rådet om olika skattefrågor som nämnts, framför allt i slutsatserna från mars och juni 2012, maj 2013, december 2014 och oktober 2017.
2. Ett utkast till Ekofinrådets rapport till Europeiska rådet om skattefrågor utarbetades och godkändes i rådets högnivågrupp för skattefrågor (nedan kallad *högnivågruppen*) den 22 november 2018 för att föreläggas rådet via Coreper. Högnivågruppen enades också om att de i sedvanlig ordning uppdaterade faktauppgifterna (de delar som omges av hakparenteser) ska föras in av rådets generalsekretariat efter mötet i Ekofinrådet, innan slutversionen av rapporten offentliggörs.
3. Coreper uppmanas därför att
 - rekommendera Ekofinrådet att vid mötet den 4 december 2018 godkänna den bifogade rapporten så att den kan översändas till Europeiska rådet (den 13–14 december 2018).

EKOFINRÅDETS RAPPORT TILL EUROPEISKA RÅDET OM SKATTEFRÅGOR

1. Denna rapport ger en översikt över de framsteg som uppnåtts i rådet under det österrikiska ordförandeskapet samt en översikt över läget i de viktigaste ärenden som förhandlas på skatteområdet.
2. Rapporten ger en översikt över det relevanta arbetet i rådet och behandlar olika frågor som nämns i Europeiska rådets slutsatser av den 1–2 mars 2012¹ om tillväxt och i Europeiska rådets slutsatser av den 28–29 juni 2012², 22 maj 2013³, 24–25 oktober 2013⁴, 19–20 december 2013⁵, 20–21 mars 2014⁶, 26–27 juni 2014⁷, 18 december 2014⁸ och 19 oktober 2017⁹, rådets slutsatser på mervärdesskatteområdet från 2012¹⁰ och 2016¹¹ samt rådets slutsatser om insatser för att möta svårigheterna med vinstbeskattning i den digitala ekonomin från 2017¹².
3. Det österrikiska ordförandeskapet uppmärksammade särskilt beskattningen av den digitala ekonomin i syfte att nå en överenskommelse före slutet av ordförandeskapsperioden.
[Ordförandeskapet förelade Ekofinrådet direktivet om skatt på digitala tjänster vid mötet den 4 december 2018.]

¹ Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (punkterna 9 och 21).

² Dok. EUCO 76/12, 28–29 juni 2012.

³ Dok. EUCO 75/1/13 REV 1, 22 maj 2013.

⁴ Dok. EUCO 169/13, 24–25 oktober 2013.

⁵ Dok. EUCO 217/13, 19–20 december 2013.

⁶ Dok. EUCO 7/1/14 REV 1, 20–21 mars 2014.

⁷ Dok. EUCO 79/14, punkt 2.

⁸ Dok. EUCO 237/14, punkt 3.

⁹ Dok. EUCO 14/17, punkt 11.

¹⁰ Dok. 9586/12.

¹¹ Dok. 9494/16.

¹² 5175/18.

4. På ett mer konkret plan har rådet

antagit direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet för beskattning av handel mellan medlemsstaterna,

antagit förordningen om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller utbyte av information i syfte att säkerställa en korrekt tillämpning av call off-lagerarrangemang,

antagit rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner,

antagit förordningen om ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet,

antagit direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter,

antagit direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller perioden för frivillig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri,¹³

enats om en allmän riktlinje om direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde,

gjort betydande framsteg med ett antal viktiga lagstiftningsförslag om mervärdesskatt, bland annat när det gäller detaljer kring det slutgiltiga mervärdesskattesystemet och den särskilda ordningen för små och medelstora företag,

¹³ EUT L 282, 12.11.2018, s. 5.

gjort betydande framsteg på området för punktskatter vad gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker samt förslaget till direktiv om fastställande av allmänna regler för punktskatt (omarbetning), åtföljt av ett förslag till beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor (omarbetning) och ett förslag till förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter.

5. Uppförandekodgruppen (företagsbeskattning) fortsatte sitt arbete i de olika ärendena inom dess ansvarsområde, bland annat flera aspekter avseende EU-förteckningen över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet i enlighet med rådets slutsatser av den 5 december 2017¹⁴. I samordning med högnivågruppen förelades Ekofinrådet resultaten av uppförandekodgruppens arbete vid mötet den 4 december 2018¹⁵.
6. Nedan finns mer ingående uppgifter om de enskilda ärendena.

A. Initiativ på området för EU-skattelagstiftning

En gemensam (konsoliderad) bolagsskattebas

7. Som ett led i återlanseringen av förslaget från 2011 om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas lade kommissionen fram två förslag till rådets direktiv om en gemensam bolagsskattebas (CCTB)¹⁶ och om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB).¹⁷ I förslaget om en gemensam bolagsskattebas fastställs gemensamma regler för beräkning av skattebasen för multinationella företag i EU, och förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas kompletterar förslaget om en gemensam bolagsskattebas med ett konsolideringsinslag.

¹⁴ 15429/18.

¹⁵ 14364/18 + ADD 1–15

¹⁶ Dok. 13730/16.

¹⁷ Dok. 13731/16.

8. Den 6 december 2016 intog Ekofinrådet ståndpunkten¹⁸ att arbetet med förslaget om en gemensam bolagsskattebas i första hand bör inriktas på ”inslagen i en gemensam skattebas”, och uppmanade medlemsstaterna att till att börja med ”koncentrera sina ansträngningar på reglerna för beräkning av skattebasen och i synnerhet på de nya inslagen i det återupptagna initiativet (kapitlen I–V)”. Dessutom bör medlemsstaterna ”därefter koncentrera sig på de återstående inslagen i den gemensamma basen (kapitlen VI–XI)”. Rådet enades om att förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas inte kommer att granskas på teknisk nivå förrän diskussionerna om förslaget om en gemensam bolagsskattebas har slutförts med framgång.
9. Därefter ägnade det maltesiska ordförandeskapet de tekniska diskussionerna främst åt de nya inslagen i förslaget om en gemensam bolagsskattebas, bland annat superavdraget för kostnader för forskning och utveckling i syfte att stödja innovation (artikel 9), den nya avsättningen för tillväxt och investeringar för att åtgärda skevheter som gynnar finansiering genom skuldsättning (artikel 11) och tillfälligt förlustavdrag (artikel 42). Eftersom frågan om rätt kombination av harmonisering och flexibilitet mot bakgrund av en ökad internationell konkurrens ständigt återkom, höll Ekofinrådet en riktlinjedebatt om detta den 23 maj 2017. I denna debatt stödde flera ministrar målet att skapa en så bred bolagsskattebas som möjligt för att bibehålla nationella skatteintäkter.
10. Under de estniska och bulgariska ordförandeskapen avslutade arbetsgruppen för skattefrågor granskningen artikel för artikel av samtliga kapitel i förslaget om en gemensam bolagsskattebas, och en diskussion inleddes om i vilken utsträckning förslaget om en gemensam bolagsskattebas skulle kunna utgöra en lämplig politisk respons på de svårigheter i fråga om direkt beskattning som den digitala ekonomin ger upphov till.
11. Det bulgariska ordförandeskapet utarbetade vidare en första kompromisstext om kapitel IV i förslaget (avskrivningsregler) och uppnådde enighet bland delegationerna om idén att på frivillig basis utvärdera effekterna av vissa artiklar i förslaget om en gemensam bolagsskattebas på nationella skatteintäkter med hjälp av en gemensam metod och gemensamma antaganden (ordförandeskapets kompromissförslag) för att säkerställa att resultaten är jämförbara. Det påbörjade även diskussioner om harmoniseringsnivå, tillämpningsområde och flexibilitet för medlemsstaterna.

¹⁸ Dok. 15315/16.

12. Resultatet av dessa utvärderingar av effekterna på nationella skatteintäkter diskuterades i högnivågruppen den 26 oktober 2018, på grundval av en enkät som sändes till delegationerna den 1 oktober 2018. Sammanlagt 23 medlemsstater arbetade med utvärderingen av de utvalda artiklarna, men endast 12 kunde rapportera (preliminära) resultat. Dessa diskussioner kunde utnyttjas för vägledning i pågående diskussioner på teknisk nivå i arbetsgruppen för skattefrågor.
13. Vad gäller förslagets tillämpningsområde diskuterades två möjliga strategier för att lösa denna fråga, nämligen att antingen utvidga det obligatoriska tillämpningsområdet till att omfatta alla bolagsskattepliktiga företag (utvidgat tillämpningsområde) eller att låta medlemsstater som så önskar, på frivillig basis, även inbegripa företag vars omsättning ligger under tröskelvärdet på 750 miljoner euro genom att anpassa de nationella bolagsskattereglerna till reglerna för den gemensamma bolagsskattebasen (ensidig justering). Följande nackdelar med ett utvidgat tillämpningsområde betonades:
- a) Det skulle behövas mer harmoniserade regler för den gemensamma bolagsskattebasen, t.ex. för små och medelstora företag eller specifika sektorer, som normalt ligger under tröskelvärdet på 750 miljoner euro.

Flexibiliteten för medlemsstaterna när det gäller nationella skattepolitiska åtgärder skulle vara starkt begränsad, dvs. behovet skulle öka för flexibla lösningar snarare än snabba och riktade ändringar av den gemensamma bolagsskattebasen.

Slutligen skulle frågor kunna uppstå om subsidiaritets- och proportionalitetspekterna – särskilt från de nationella parlamenten.

14. Delegationerna hade olika åsikter om ovanstående, men ordförandeskapet konstaterade att de nationella utvärderingarna av effekterna av förslaget om en gemensam bolagsskattebas på nationella skatteintäkter skulle kunna kasta nytt ljus över frågan, eftersom återkopplingen från delegationerna visade följande:

- b) Det faktum att den gemensamma bolagsskattebasen är frivillig för företag som ligger under tröskelvärdet leder till en minskning av beskattningsunderlaget eftersom skattebetalare förväntas välja det system som gynnar dem mest.

Effekterna av förslaget om en gemensam bolagsskattebas på nationella skatteintäkter är överlag mer positiva när det tillämpas på alla bolagsskattepliktiga företag (i vissa fall undviks även negativa effekter – skatteincitament undantaget).

15. Mot denna bakgrund föreslog ordförandeskapet att man utvidgar det obligatoriska tillämpningsområdet för den gemensamma bolagsskattebasen till att omfatta alla bolagsskattepliktiga företag och utforskar möjligheterna till nya särskilda (men principbaserade) bestämmelser i förslaget om en gemensam bolagsskattebas för små och medelstora företag och för specifika sektorer, vid behov genom rådets genomförandeakter. Delegationernas åsikter gick dock fortfarande isär. Flera delegationer stödde detta vägval, medan flera andra motsatte sig det eller talade för behovet av ett nytt lagstiftningsförslag från kommissionen, och flera delegationer förblev osäkra i frågan.
16. När det gäller frågan om de föreslagna skatteincitamenten i artiklarna 9.3, 11 och 42 i förslaget om en gemensam bolagsskattebas föreslog ordförandeskapet att de bör diskuteras i ett senare skede, efter att man har enats om den tekniska kärnan av den gemensamma bolagsskattebasen, med tanke på deras stora inverkan på nationella skatteintäkter. De flesta delegationer stödde detta, men några delegationer motsatte sig det. En delegation föreslog dessutom att man undersöker möjligheten till en övergångsbestämmelse för att kompensera preliminära negativa budgetkonsekvenser, som förväntas minska med tiden.
17. Diskussionerna om artikel 5 i förslaget om den gemensamma bolagsskattebasen (Fast driftställe i en medlemsstat där en skattskyldig har skatterättslig hemvist i unionen) har också skjutits upp till ett senare skede med tanke på att betydande ändringar av denna artikel ingår i kommissionens förslag om betydande digital närvaro och arbete med detta pågår inom OECD (se avsnittet nedan om utvecklingen på internationell nivå när det gäller digital beskattning).

18. Det österrikiska ordförandeskapet lade fram kompromisstexter om kapitlen I–V i förslaget om en gemensam bolagsskattebas, genom att bygga vidare på det arbete som de maltesiska och bulgariska ordförandeskapen utfört, i syfte att komma vidare i diskussionerna om den tekniska kärnan. Resultatet av dessa diskussioner återspeglas i ordförandeskapets senaste kompromisstext¹⁹.

Paketet om digital beskattning

19. Efter rådets slutsatser av den 5 december 2017 om insatser för att möta svårigheterna med vinstbeskattning i den digitala ekonomin lade kommissionen den 21 mars 2018 fram sitt paket om digital beskattning, som omfattar
- i) ett förslag till rådets direktiv om fastställande av regler för företagsbeskattning av en betydande digital närvaro (på grundval av artikel 115 i EUF-fördraget),
 - ii) en rekommendation från kommissionen avseende bolagsbeskattning av en betydande digital närvaro,
 - iii) ett förslag till rådets direktiv om ett gemensamt system för skatt på inkomster från tillhandahållande av vissa digitala tjänster (på grundval av artikel 113 i EUF-fördraget),
 - iv) meddelandet *Dags för ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin*.
20. Det österrikiska ordförandeskapet fortsatte de föregående ordförandeskapens arbete för att säkerställa att paketet behandlas snabbt och som en prioritering.
21. Den 5–6 juli 2018 anordnade ordförandeskapet en konferens om beskattning av den digitala ekonomin för att diskutera idéer under informella former.

¹⁹ Se dok. XXXX/18. Notera att delar som rör en eventuell utvidgning av tillämpningsområdet och skatteincitament har markerats med hakparenteser.

22. I linje med det bulgariska ordförandeskapets färdplan för digital beskattning²⁰ enades man om att rikta in diskussionerna på förslaget till rådets direktiv om ett gemensamt system för en skatt på inkomster från tillhandahållande av vissa digitala tjänster (nedan kallat *direktivet om skatt på digitala tjänster*).
23. Den tekniska granskningen av förslaget till direktiv om skatt på digitala tjänster under det österrikiska ordförandeskapet inleddes den 18 juli 2018 i arbetsgruppen för skattefrågor.
24. Vid finansministrarnas informella möte den 8–9 september 2018 diskuterades förslaget till direktiv om skatt på digitala tjänster på grundval av ett diskussionsunderlag från ordförandeskapet.
25. Förslaget behandlades närmare vid mötena i arbetsgruppen för skattefrågor den 13 september, 24 september, 11 oktober, 25 oktober, 12 november och 21 november 2018, mötet mellan attachéerna för skattefrågor den 16 november samt vid mötena i högnivågruppen den 25 september, 26 oktober och 22 november 2018.
26. Ordförandeskapet lade fram en lägesrapport om förslaget till direktiv om skatt på digitala tjänster vid Ekofinrådets möte den 6 november 2018 och man diskuterade två särskilda frågor, nämligen tillämpningsområdet för skattepliktiga tjänster och frågan om när direktivet upphör att gälla. Ekofinrådet gav ett tydligt mandat för vidare arbete med tekniska frågor på teknisk nivå. Ordförandeskapet agerade i enlighet därmed för att kunna fatta beslut och förbereda för en överenskommelse om förslaget vid mötet i Ekofinrådet i december 2018, på begäran av flera medlemsstater.
27. [Ordförandeskapet förelade Ekofinrådet förslaget till direktiv om skatt på digitala tjänster vid mötet den 4 december 2018 för antagande av en allmän riktlinje]

²⁰ Dok. 9052/18.

Utvecklingen på internationell nivå vad gäller digital beskattning

28. OECD:s arbetsgrupp för den digitala ekonomin möttes i Paris den 10–11 juli 2018 för att fortsätta arbetet efter antagandet av interimrapporten om utmaningar på skatteområdet som följer av digitaliseringen. Rapporten är en viktig milstolpe för arbetet på internationell nivå²¹, och målet är att anta en slutrapport senast 2020.
29. Mötet i arbetsgruppen ska äga rum den 4–5 december 2018 för att diskutera ett meddelande från OECD:s sekretariat som bygger på konkreta förslag från det senaste mötet. Ordförandeskapet anordnade en diskussion vid mötet i högnivågruppen den 22 november 2018 för att förbereda inför mötet i arbetsgruppen.

Mervärdesskatt (moms)

30. Under 2016 antog rådet slutsatser dels i maj 2016²² som ett svar på kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt *Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU* av den 7 april 2016, dels i november 2016 för att uttrycka sina synpunkter om förbättringarna av EU:s nuvarande mervärdesskatteregler för gränsöverskridande transaktioner²³.
31. I syfte att följa upp sin handlingsplan för mervärdesskatt lade kommissionen fram ett betydande antal lagstiftningsförslag på mervärdesskatteområdet. Dessa förslag syftar tillsammans till att modernisera mervärdesskattesystemet för att anpassa det till den digitala ekonomin och behoven hos små och medelstora företag, till att motarbeta momsgapet samt till att förbättra det administrativa samarbetet i fråga om mervärdesskatt.

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

²² Dok. 9494/16.

²³ Dok. 14257/16.

32. Under det österrikiska ordförandeskapet har rådet och/eller dess förberedande organ, beroende på vad som är lämpligt, behandlat lagstiftningsärenden på följande områden:
- a) Lagstiftningspaketet om ”snabblösningar för moms”.
 - b) Administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet.
 - c) Mervärdesskatt på e-publikationer.
 - d) Slutgiltigt mervärdesskattesystem.
 - e) Reformerade mervärdesskattesatser.
 - f) Förenkling av momsreglerna för små och medelstora företag.
 - g) Frivillig tillämpning av det sektoriella förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och mekanismen för snabba insatser.
 - h) Allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet.
 - i) Campione d’Italia och den italienska delen av Luganosjön.
33. Kommissionen förväntas också lägga fram ett lagstiftningsförslag som är nödvändigt till följd av att rådet antog ”paketet om moms på e-handel” i december 2017. Förslaget avser genomförandet av digitalpaketet för moms vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållanden av tjänster och distansförsäljning av varor. I detta sammanhang bör det erinras om betydelsen av den digitala inre marknaden samt om uttalandet till protokollet från det rådsmöte då dessa akter antogs. Därför förblir det en huvudprioritering att snarast göra framsteg i detta ärende. Om det förväntade förslaget från kommissionen läggs fram i tid avser det österrikiska ordförandeskapet att ännu under sin ordförandeskapsperiod diskutera förslaget vid ett kommande möte i arbetsgruppen för skattefrågor.
34. Nedan finns mer ingående uppgifter om de enskilda ärendena på området för mervärdesskatt.

a) "Snabblösningar för moms"

35. Den 4 oktober 2017 utfärdade kommissionen tre lagstiftningsförslag, nämligen

- i) ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna²⁴,
- ii) ett förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner²⁵, och
- iii) ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 avseende den certifierade beskattningsbara personen²⁶.

36. Förutom "hörnstenarna" i det slutgiltiga mervärdesskattesystemet och konceptet *certifierad beskattningsbar person*, som rådet enades om att diskutera i samband med det övergripande arbetet med det slutgiltiga mervärdesskattesystemet (för närmare uppgifter, se punkterna 48–87 i denna rapport), inkluderar förslagen dessutom – som svar på rådets slutsatser av den 8 november 2016 – ett antal förbättringar på kort sikt av det nuvarande mervärdesskattesystemet, nämligen

- i) förenkling och harmonisering av reglerna för arrangemang med call-off-lager,
- ii) kundens registreringsnummer för mervärdesskatt blir ett materiellt villkor för undantaget från skatteplikt för gemenskapsintern leverans av varor,
- iii) förenkling och harmonisering av kedjetransaktioner för att öka rättssäkerheten, och
- iv) förenkling och harmonisering av reglerna för att bevisa gemenskapsintern transport av varor vad gäller undantaget.

²⁴ 12882/17.

²⁵ 12881/17.

²⁶ 12880/17 (sedermera ändrat genom ett lagstiftningsförslag som återges i 14893/17 och som införlivar bestämmelserna om den certifierade beskattningsbara personen för ändring av förordning nr 904/2010).

37. Under det österrikiska ordförandeskapet ägnades dessa lagförslag särskild uppmärksamhet.
38. Rådet ansåg att det, i syfte att möjliggöra tidiga framsteg och lösa viktiga frågor rörande mervärdesskatt, var lämpligt och nödvändigt att påskynda arbetet med de centrala delarna i detta kommissionsförslag om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och med förslaget till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag för gemenskapsinterna transaktioner. Det noterades samtidigt att de återstående delarna av förslaget avseende den certifierade beskattningsbara personen och artikel 402 i mervärdesskattedirektivet kommer att kräva ytterligare diskussion.
39. Vid sitt möte den 22 juni 2018 var Ekofinrådet ännu inte i stånd att enas om dessa lagstiftningsförslag²⁷. Under det österrikiska ordförandeskapet nådde Ekofinrådet den 2 oktober 2018 en allmän riktlinje om lagstiftningspaketet om ”snabblösningar för moms”²⁸.
40. Kommissionen och rådet gjorde ett gemensamt uttalande till protokollet där de konstaterar att de är medvetna om vissa skillnader vad gäller mervärdesskattebehandlingen av fristående grupper av personer som slår samman sina tjänster och delar upp kostnader mellan sina medlemmar. Rådet och kommissionen är medvetna om behovet av att klargöra mervärdesskattereglerna avseende fristående grupper av personer. Kommissionen kommer, med förbehåll för sin initiativrätt, att analysera denna fråga i detalj i en undersökning som kommer att inledas inom kort med sikte på ett möjligt förslag.

²⁷ 10335/18.

²⁸ 12564/18.

41. [De tre följande lagstiftningsakterna antogs av Ekofinrådet den 4 december 2018:

- i) Direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet för beskattning av handel mellan medlemsstaterna.
- ii) Förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller utbyte av information i syfte att säkerställa en korrekt tillämpning av arrangemang för avropslager.
- iii) Rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner.]

b) Administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet

42. Den 30 november 2017 lade kommissionen fram ett ändrat förslag om ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet²⁹, som även innehöll bestämmelserna i kommissionens förslag av den 4 oktober 2017 till förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 avseende den certifierade beskattningsbara personen³⁰.
43. Detta initiativ är en del av paketet om rättvis beskattning för skapandet av ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU som anges i kommissionens färdplan för en mer enad, starkare och mer demokratisk union. Det syftar till att bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier genom att genomföra rådets, Europaparlamentets och Europeiska revisionsrättens rekommendationer och snabbt och drastiskt förbättra hur skattemyndigheterna samarbetar sinsemellan och med andra brottsbekämpande organ.
44. Genom förslaget skulle åtgärder särskilt utformade för att bekämpa de huvudsakliga formerna av gränsöverskridande bedrägerier inom EU läggas till rådets förordning (EU) nr 904/2010³¹,

²⁹ 14893/17.

³⁰ 12880/17.

³¹ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (omarbetning).

som är den rättsliga ramen och grunden för administrativt samarbete och kamp mot mervärdesskattebedrägeri.

45. Detta ärende gavs hög prioritet, och den 22 juni 2018 enades rådet om en allmän riktlinje om ordförandeskapets kompromissförslag³².
46. Vid sitt möte den 2 oktober 2018 antog Ekofinrådet rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet³³.

c) Mervärdesskatt på e-publikationer

47. Den 1 december 2016 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter³⁴.
48. I direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt föreskrevs det att tjänster som tillhandahålls på elektronisk väg, inbegripet publikationer som tillhandahålls på elektronisk väg, beskattas med normalskattesatsen. Publikationer på fysiska bärare får beskattas med en reducerad mervärdesskattesats och vissa medlemsstater gavs också möjlighet att fortsätta att tillämpa kraftigt reducerade skattesatser, inklusive undantag med rätt till avdrag för den mervärdesskatt som betalats i det föregående ledet (nollskattesats).
49. Kommissionen har åtagit sig att, i överensstämmelse med målen i sin strategi för den digitala inre marknaden, modernisera mervärdesskatten för den digitala ekonomin och har således föreslagit att man ska göra det möjligt att tillämpa reducerade eller kraftigt reducerade skattesatser eller nollskattesatser för publikationer som tillhandahålls elektroniskt.

³² 9820/18.

³³ 12621/18.

³⁴ 14823/16.

50. Ekofinrådet höll en riktlinjedebatt i detta ärende den 21 mars 2017. Efter det förberedande tekniska arbetet diskuterade Ekofinrådet ärendet vid sina möten den 16 juni 2017³⁵, den 25 maj 2018 och den 13 juli 2018³⁶. Det enhälliga stöd för kompromisstexten som krävdes kunde emellertid inte uppnås.
51. Vid mötet den 2 oktober 2018 nådde Ekofinrådet en politisk överenskommelse³⁷, och rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser som tillämpas på böcker, tidningar och tidskrifter antogs av Ekofinrådet vid mötet den 6 november 2018³⁸.

d) Det slutgiltiga mervärdesskattesystemet

Bakgrund

52. För att följa upp sin handlingsplan för mervärdesskatt – Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – av den 7 april 2016, vad gäller det slutgiltiga mervärdesskattesystemet (som är det främsta politiska målet på mervärdesskatteområdet), har kommissionen valt en lagstiftningsstrategi i två etapper³⁹.

³⁵ 8076/17 och 10040/17 + COR 1.

³⁶ 8771/18.

³⁷ 12622/18.

³⁸ EUT L 286, 14.11.2018, s. 20.

³⁹ 12617/18.

53. Den **första delen av den första lagstiftningsstapen**, nämligen paketet från oktober 2017 med tre lagförslag (det så kallade ”moms – enkel lösning”, som bestod av tre lagstiftningsakter⁴⁰ och syftade till fyra förbättringar på kort sikt (dvs. ”enkla lösningar”) av det nuvarande mervärdesskattesystemet), innehöll ett antal nya bestämmelser om begreppet certifierad beskattningsbar person och de så kallade ”hörnstenarna” i det slutgiltiga mervärdesskattesystemet (vilka tar form av ändringar av artikel 402 i mervärdesskattedirektivet).
54. Vid diskussionerna om ”moms – enkel lösning” (se punkterna 31–37 i denna rapport för närmare uppgifter) enades samtliga medlemsstater i rådet om att det var lämpligt och nödvändigt att föra arbetet framåt vad gäller det väsentliga innehållet i kommissionens förslag om ”moms – enkel lösning”, för att möjliggöra tidiga framsteg och lösa viktiga frågor på momsområdet, men konstaterade samtidigt att de återstående delarna av förslagen om den certifierade beskattningsbara personen och texten till ändringarna av artikel 402 i mervärdesskattedirektivet kommer att kräva ytterligare diskussion i samband med andra lagstiftningsförslag på momsområdet (förslag om de tekniska detaljerna i det slutgiltiga systemet för mervärdesskatt/mervärdesskattesatser⁴¹).
55. Som den **andra delen av den första lagstiftningsstapen** lade kommissionen i maj 2018 fram lagstiftningsförslagen om de detaljerade tekniska åtgärderna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet (nedan kallat *kommissionens förslag*). Detta förslag presenterades av kommissionen mer i detalj vid ett av mötena i arbetsgruppen för skattefrågor under det bulgariska ordförandeskapet.

⁴⁰ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna (12882/17); Förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller vissa undantag från skatteplikt för gemenskapsinterna transaktioner (12881/17); Förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller den certifierade beskattningsbara personen (12880/17 (som senare ändrades genom ett lagstiftningsförslag som återfinns i 14893/17 och som införlivar bestämmelserna om ”den certifierade beskattningsbara personen” i det nya förslaget till ändring av förordning nr 904/2010).

⁴¹ Förslag till direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser.

56. Under det österrikiska ordförandeskapet gavs kommissionens förslag om det slutgiltiga mervärdesskattesystemet hög prioritet och var huvudämnet vid ett stort antal möten i arbetsgruppen för skattefrågor, eftersom ärendet kräver ingående tekniska analys innan de slutliga politiska valen görs. Dessa val kommer att göra det möjligt att på grundval av kommissionsförslaget utarbeta en kompromisstext som kan leda till en överenskommelse mellan samtliga medlemsstater om detaljerna i det slutgiltiga mervärdesskattesystemet.

Lägesrapport

57. Medlemsstaterna uppskattar kommissionens initiativ att komma fram till ett slutgiltigt mervärdesskattesystem.
58. Det framtida slutgiltiga mervärdesskattesystemet sätt att fungera kommer, tillsammans med eventuella kompletterande åtgärder som kan komma att godkännas, beroende på vad som är lämpligt, i hög grad att bero på detaljerna i dess utformning. Det främsta syftet med diskussionerna under det österrikiska ordförandeskapet var därför att identifiera och bedöma viktiga komponenter i utformningen av kommissionens förslag tillsammans med deras effekter och att undersöka om justeringar eller tillägg, i rimlig proportion till sina syften, skulle kunna anses vara nödvändiga och lämpliga av medlemsstaterna.
59. I stället för en analys ”artikel för artikel” av förslaget, vilket inte skulle ha lett till några stora framsteg i detta ärende med tanke på förslagets omfattning, komplexitet och känsliga art, har diskussionerna inriktats på sex centrala komponenter:
- i) Beskattning i destinationsmedlemsstaten.
 - ii) Ändring av reglerna för gränsöverskridande B2B-leveranser av varor inom EU, så att det i stället för de nuvarande två transaktionerna (momsfri gemenskapsintern leverans av varor i den medlemsstat varifrån försändelsen eller transporten utgår och gemenskapsinternt förvärv i destinationsmedlemsstaten) införs en enda B2B-transaktion (unionsintern leverans av varor i destinationsmedlemsstaten).

- iii) Utformning och funktion av de bestämmelser som rör begreppet certifierad beskattningsbar person och dennes certifiering.
- iv) Regler för leverans av varor till den certifierade beskattningsbara personen.
- v) Regler för leverans av varor till icke-certifierade beskattningsbara personer, inklusive kompletterande åtgärder.
- vi) Utvidgning av ett enda registreringssystem (One-Stop Shop).

60. Det bör noteras att samtliga medlemsstater var ense det allmänna målet för det fortsatta arbetet: fördelarna med det slutgiltiga mervärdesskattesystemet bör mer än uppväga dess kostnader. Med andra ord bör det slutgiltiga mervärdesskattesystemet i praktiken leda till minskad risk för skattebedrägeri, skatteflykt eller skatteundandragande och därigenom få positiva effekter på skatteinkomsterna och ha positiva eller åtminstone proportionella effekter på företagens och skattemyndigheternas efterlevnadskostnader, samtidigt som principen om mervärdesskattens neutralitet respekteras. Eventuellt ytterligare administrativa kostnader för skattemyndigheter bör effektivt bidra till att mer än väga upp riskerna för bedrägeri, skatteflykt, skatteundandragande eller förlorade skatteintäkter, och bidra till att stärka skattemoralen.

i) Beskattning i destinationsmedlemsstaten

61. I sina slutsatser från 2016 om kommissionens handlingsplan för mervärdesskatt upprepade rådet att principen om att ”beskattning ska ske i den medlemsstat där leveransen av varor eller tillhandahållandet av tjänster har sitt ursprung”, i linje med artikel 402 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, bör ersättas av principen om ”beskattning i destinationsmedlemsstaten” för det slutgiltiga momssystemet för transaktioner mellan företag, såsom anges i rådets slutsatser av den 15 maj 2012. Rådet betonade också att ”arbetet måste fortsätta för att skapa underlag för det politiska beslut som måste fattas om det slutgiltiga mervärdesskattesystemet”⁴².
62. I de diskussioner som fördes under det österrikiska ordförandeskapet framhöll delegationerna på nytt att arbetet med detta kommissionsförslag bör utföras med denna politiska vägledning i åtanke.

⁴² 9494/16 punkterna 24 och 26.

ii) En transaktion i stället för två

63. Enligt kommissionens förslag bör det nuvarande systemet (för momsändamål) för gränsöverskridande B2B-leveranser av varor inom EU med två transaktioner ersättas med ett system med en enda transaktion.
64. Enligt det nuvarande systemet har leverantören ett utbud av varor i den medlemsstat där varorna befinner sig vid den tidpunkt då försändelsen eller transporten till kunden påbörjas som är undantagen från mervärdesskatt, om alla villkor för undantag är uppfyllda (gemenskapsinterna leveranser av varor). Kunden har ett gemenskapsinternt förvärv i destinationsmedlemsstaten.
65. Enligt kommissionens förslag skulle det bara finnas en unionsintern leverans av varor från leverantören till destinationsmedlemsstaten.
66. Medlemsstaterna har uttryckt att de i huvudsak samtycker till att bygga vidare på idén om en transaktion i stället för två.

iii) Utformning och funktion vad avser den certifierade beskattningsbara personen och dennes certifiering

67. Kommissionens förslag innehåller olika regler, t.ex. när det gäller den skattskyldiga personen, beroende på om kunden är en certifierad beskattningsbar person eller inte. Begreppet certifierad beskattningsbar person i förslaget är inspirerat av begreppet godkänd ekonomisk aktör som används inom tullväsendet.
68. Vid de diskussioner som fördes under det österrikiska ordförandeskapet motsatte sig ett antal medlemsstater idén att införa begreppet certifierad beskattningsbar person och att tillämpa olika regler beroende på om kunden är en certifierad beskattningsbar person eller inte.

69. Samtidigt som en rad medlemsstater föreföll stödja idén om att införa det nya begreppet ”certifierad beskattningsbar person”, gav många medlemsstater uttryck för oro över den möjliga komplexiteten och begreppets negativa effekter på företag och skattemyndigheter samt över de neutralitetsproblem som eventuellt kan uppstå om man inför ett system där olika regler gäller beroende på om kunden är en certifierad beskattningsbar person eller inte.
70. Nästan alla medlemsstater samtycker till att om begreppet certifierad beskattningsbar person införs bör det inte avspegla begreppet ”godkänd ekonomisk aktör”, som för närvarande används för tulländamål. Lika tillgång för små och medelstora företag samt större företag bör säkerställas.
71. Utöver detta går medlemsstaternas åsikter för närvarande åt vitt skilda håll i fråga om utformningen och funktionen av begreppet certifierad beskattningsbar person och om certifieringen av dessa personer. Därför, och i avvaktan på ytterligare diskussioner, återstår att utreda om och hur begreppet certifierad beskattningsbar person bör vara en del av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet.

iv) Regler för leveranser av varor till certifierade beskattningsbara personer

72. I enlighet med kommissionens förslag skulle omvänd betalningsskyldighet gälla för leveranser av varor från en icke-etablerad leverantör till en certifierad beskattningsbar person. Momsöversikten skulle vara begränsad till leveranser av tjänster.
73. Förutsatt att man hittar en tillfredsställande lösning under den pågående debatten om begreppet certifierad beskattningsbar person, var medlemsstaterna generellt eniga om att omvänd betalningsskyldighet kan användas på leveranser av varor från en icke-etablerad leverantör till en certifierad beskattningsbar person.
74. Medlemsstaterna är dock starkt emot att avskaffa kravet på momsöversikt för leveranser av varor inom unionen, om det inte finns någon effektiv åtgärd som ersätter denna och säkerställer att rätt information finns för skattekontroll.

v) Regler för leveranser av varor till icke certifierade beskattningsbara personer samt kompletterande åtgärder

75. Det viktigaste inslaget i kommissionens förslag som ska göra EU:s mervärdesskattesystem mer bedrägerisäkert är att förpliktiga leverantören att debitera kunden moms på leveranser av varor inom unionen. Ett av huvudmålen är att bekämpa bedrägerier via skenföretag.
76. Bedrägerier via skenföretag avseende leveranser av varor förekommer särskilt i samband med ”inhemska” transaktioner, där leverantören ”försvinner” utan att ha betalat den moms som ska betalas, samtidigt som kunden ändå återbetalas ingående moms. När gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag förekommer, vilket är den vanligaste typen av bedrägeri via skenföretag, förvärvar det s.k. skenföretaget, för att maximera vinsten, varor som faktiskt är momsbefriade från en annan medlemsstat, och använder dem sedan till bedrägliga ”inhemska” transaktioner.
77. Målet med kommissionens förslag är att bekämpa gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag genom att göra leverantören av varor inom unionen momspliktig, om kunden inte är en certifierad beskattningsbar person. Även om kunden som har mottagit leveransen av varor inom unionen försvinner utan att ha betalt moms på den efterföljande ”inhemska” transaktionen bör den medlemsstat där momsen ska erläggas åtminstone ta emot momsen på leveransen av varor inom unionen, vilket därmed minskar bedragarens ”vinst” och följaktligen även incitamentet att begå denna typ av bedrägerier.
78. Diskussionerna under det österrikiska ordförandeskapet om det föreslagna bytet till ”leverantörsansvar” för leveranser inom unionen till icke-certifierade beskattningsbara personer har visat att nästan alla medlemsstater anser att en sådan översyn av det nuvarande momssystemet, om det antas, bör kompletteras med kraftfulla och proportionella kompletterande skyddsåtgärder till kommissionens förslag.
79. En majoritet av medlemsstaterna är oroade bland annat över eventuella negativa effekter, såsom administrativa bördor och kostnader för företagen, bördor och kostnader för skattemyndigheterna, inkomstförluster vid insolvens och/eller negativa följder på grund av andra typer av bedrägerier.

80. Många medlemsstater erkänner att kommissionens förslag kan ha en positiv effekt när det gäller gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, men de ser en risk för att bedragarna kan anpassa sig och att nya mönster för bedrägerier kan komma att uppstå. En rad medlemsstater har gett uttryck för oro för svårigheten att säkerställa uppbörd av skatt från icke-etablerade leverantörer och samtidigt återbetala ingående mervärdesskatt till kunder.
81. För att undvika sådana potentiella nya risker vill många medlemsstater ytterligare undersöka utformningen av skyddsåtgärder som åtföljer övergången till ett ”leverantörsansvar” och som är förenliga med kommissionens förslag.
82. Många medlemsstater anser det värt att parallellt eller i kombination analysera olika möjligheter när det gäller rapporteringskrav och åtgärder kopplade till den person som ges rätt att dra av ingående mervärdesskatt: dessa åtgärder skulle antingen kunna ta formen av en begränsning av rätten till avdrag för ingående mervärdesskatt för kunden om mervärdesskatt inte betalas av leverantören eller av ett gemensamt och solidariskt ansvar. För att göra det möjligt för kunden att undgå konsekvenserna av dessa åtgärder skulle de emellertid behöva kombineras med en uppdelad betalning, dvs. att kunden håller inne mervärdesskatt och överför den direkt till skattemyndigheterna.

vi) Utvidgning av ett enda registreringssystem

83. Kommissionens förslag syftar i allmänhet till att utvidga det enda registreringssystemet till alla leveranser av varor och tjänster som den beskattningsbara personen ska betala mervärdesskatt för i en medlemsstat där han inte är etablerad. Dessutom skulle förslaget, om det antas, möjliggöra avdrag för ingående mervärdesskatt genom ett enda registreringssystem under vissa omständigheter.
84. Diskussionerna under det österrikiska ordförandeskapet har visat att medlemsstaterna samtycker till en utvidgning och inser de fördelar detta innebär för företagen.
85. Medlemsstaterna är överens om att idén om ett ”leverantörsansvar” för unionsinterna leveranser av varor, om den godkänns, skulle behöva åtföljas av en utvidgning av ett enda registreringssystem för dessa leveranser.

86. Vissa medlemsstater har emellertid påpekat att de under alla förhållanden fortfarande måste ha tillgång till den information de behöver för att säkerställa skattekontroll och att utvidgning av det enda registreringssystemet inte får leda till nya möjligheter till bedrägeri.
87. På liknande sätt har några medlemsstater påpekat att en möjlighet att dra av ingående mervärdesskatt via ett enda registreringssystem under inga förhållanden får leda till nya möjligheter till bedrägeri.
88. Tidpunkten för återbetalningen är en av de viktigaste skillnaderna mellan den föreslagna möjligheten att dra av ingående mervärdesskatt via ett enda registreringssystem i vissa fall och en återbetalning enligt direktivet om återbetalning av mervärdesskatt⁴³. Ett antal medlemsstater hävdar att tillämpningen av nuvarande regler för återbetalning av mervärdesskatt i enlighet med det slutgiltiga systemet inte skulle vara proportionerligt och kan inverka negativt på kundens kassaflöde (särskilt i fall av överföring av varor mellan medlemsstaterna eller om den beskattningsbara person som är mottagare av en leverans är föremål för omvänd betalningsskyldighet).

Det fortsatta arbetet

89. I de diskussioner som fördes under det österrikiska ordförandeskapet blev det tydligt att den bästa vägen är att behålla fokus på de viktigaste delarna i kommissionens förslag och på analysen av möjligheterna till kompletterande åtgärder.
90. Medlemsstaterna är överens om att nästa steg skulle kunna vara att fortsätta att ytterligare utforska kompletterande åtgärder, och att därvid i förekommande fall även beakta eventuella bredare tillämpningar av ny teknik. I nuläget – med sikte på att anta ett mervärdesskattesystem som skulle vara bättre än ett tillfälligt system – förefaller det lämpligt att överväga en rad olika alternativ. Detta skulle exempelvis kunna gälla sådana alternativ som redan diskuterats i arbetsgruppen för skattefrågor: den föreslagna övergången till ett ”leverantöransvar” för gränsöverskridande B2B-leveranser av varor inom gemenskapen i kombination med rapporteringsskyldigheter och/eller en begränsning av rätten till avdrag för ingående mervärdesskatt och/eller ett solidariskt ansvar för kunden tillsammans med en ”uppdelad betalning”.

⁴³ Rådets direktiv 2008/9/EG av den 12 februari 2008 om fastställande av närmare regler för återbetalning enligt direktiv 2006/112/EG av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som inte är etablerade i den återbetalande medlemsstaten men i en annan medlemsstat.

91. Det bör noteras att medlemsstaterna är överens om att diskussionen om det slutgiltiga mervärdesskattesystemet bör förbli en av prioriteringarna på mervärdesskatteområdet. Denna debatt bör dock inte hindra eller försena arbetet med att på lämpligt sätt förbättra det nuvarande mervärdesskattesystemet, som kommer att finnas kvar till dess att man nått en överenskommelse om det slutgiltiga systemet.
- e) Reform av mervärdesskattesatser
92. Den 18 januari 2018 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskattesatser⁴⁴. Syftet med detta lagstiftningsförslag är att införa bestämmelserna om fastställande av mervärdesskattesatser i hela EU, med verkan från och med ikraftträdandet av en slutgiltig ordning för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna.
93. För att sammanfatta det allra viktigaste med detta lagstiftningsförslag föreslår kommissionen att
- i) EU-reglerna för fastställande av reducerade mervärdesskattesatser ändras (bland annat genom att avskaffa de nuvarande övergångsbestämmelserna som medger tillfällig avvikelser från de allmänna reglerna, se över artikel 98 i mervärdesskattedirektivet etc.),
 - ii) medlemsstaterna ges större frihet att fastställa skattesatser (medlemsstaterna måste dock säkerställa att deras vägda genomsnittliga mervärdesskattesats vid alla tidpunkter överstiger 12 %),
 - iii) det införs en ”negativ förteckning” över varor och tjänster för vilka reducerade skattesatser inte får tillämpas (i stället för den nuvarande ”positivlistan”).
94. Den tekniska granskningen av detta ärende påbörjades i arbetsgruppen för skattefrågor under det bulgariska ordförandeskapet.

⁴⁴ 5335/18.

f) Förenkling av momsreglerna för små och medelstora företag

95. I januari 2018 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller den särskilda ordningen för småföretag⁴⁵.
96. Kommissionen anser att följande tre viktiga faktorer dikterat villkoren för översynen av reglerna för små och medelstora företag:
- i) Trots det faktum att medlemsstaterna får undanta små och medelstora företag från mervärdesskatt – vilket är ett alternativ som ofta används – fortsätter små och medelstora företag att lida av oproportionerliga kostnader för efterlevnad av mervärdesskattereglerna på grund av hur undantaget från skatteplikt för små och medelstora företag är utformat.
 - ii) Det nuvarande systemet har snedvridande effekter både på konkurrensen på de inhemska marknaderna och EU-marknaderna.
 - iii) Översynen ger möjlighet att stimulera den frivilliga efterlevnaden och därmed bidra till att minska inkomstförluster till följd av bristande efterlevnad och mervärdesskattebedrägerier.
97. Förslaget består av
- i) en översyn av reglerna för befrielse från mervärdesskatt för småföretag, och
 - ii) en förenkling av mervärdesskatteskyldigheterna för både skattebefriade och icke skattebefriade småföretag.
98. Den tekniska granskningen av ärendet påbörjades under det bulgariska ordförandeskapet och under det österrikiska ordförandeskapet diskuterades ärendet vid fem möten i arbetsgruppen för skattefrågor. Diskussionen i arbetsgruppen visade att det kommer att krävas ytterligare arbete i rådet och dess förberedande organ för att medlemsstaterna ska kunna nå en slutlig överenskommelse.

⁴⁵ 5334/18.

99. Det bör noteras att en lämplig balans måste uppnås genom en rättvis och proportionerlig förenkling av mervärdesskatteskyldigheterna för småföretag, samtidigt som det säkerställs att lämpliga åtgärder för administrativt samarbete (inbegripet it-lösningar) införs mellan medlemsstaternas skattemyndigheter, så att den ändrade ordningen för småföretag tillämpas korrekt och inte leder till en försvagad skattekontroll och ökad risk för mervärdesskattebedrägeri/skatteundandragande.

g) Frivillig tillämpning av det sektoriella förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och mekanismen för snabba insatser

100. Den 25 maj 2018 lade kommissionen fram förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller perioden för frivillig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri⁴⁶.

101. Syftet med detta förslag till direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt⁴⁷ (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) är att förlänga

- i) medlemsstaternas möjlighet att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för att bekämpa befintliga bedrägerier vid tillhandahållandet av varor och tjänster (artikel 199a.1 i mervärdesskattedirektivet) och
- ii) möjligheten att använda mekanismen för snabba insatser för att bekämpa bedrägerier (artikel 199b.1 i mervärdesskattedirektivet).

102. Rådet nådde en allmän riktlinje om utkastet till direktiv den 2 oktober 2018⁴⁸.

⁴⁶ 9461/18.

⁴⁷ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁴⁸ 12659/18.

103. Den 6 november 2018 antog Ekofinrådet direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller perioden för frivillig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri⁴⁹.
- h) Allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet*
104. Den 21 december 2016 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde⁵⁰.
105. Syftet med förslaget är att medlemsstaterna, om de uppfyller ett antal mycket strikta villkor, ska kunna tillämpa det allmänna förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på inhemska leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde. Som kommissionen har konstaterat är "[d]enna åtgärd [...] avsedd att hjälpa medlemsstater som drabbats särskilt hårt av bedrägerier att bekämpa karusellbedrägerier, samtidigt som en övergripande och EU-täckande lösning införs".⁵¹
106. En kompromisstext från ordförandeskapet lades fram för en riktlinjedebatt vid Ekofinrådets möte den 21 mars 2017⁵². Ärendet diskuterades också vid Ekofinrådets möten i juni 2017⁵³, maj 2018 och juli 2018⁵⁴, då det österrikiska ordförandeskapet föreslog att kompromisstexten efter ytterligare tekniskt arbete skulle färdigställas i tid för Ekofinrådets möte den 2 oktober 2018.

⁴⁹ EUT L 282, 12.11.2018, s. 5.

⁵⁰ 15817/16.

⁵¹ 12617/17, sidan 6.

⁵² 7118/17.

⁵³ 10041/17.

⁵⁴ 8770/1/18.

107. Den 2 oktober 2018 nådde rådet en allmän riktlinje om direktivet om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde⁵⁵.
108. Rådet kommer att anta direktivet vid ett kommande möte, med förbehåll för Europaparlamentets yttrande samt juristlingvisternas slutgranskning.
- i) *Campione d'Italia och den italienska delen av Luganosjön*
109. Den 8 maj 2018 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiven 2006/112/EG och 2008/118/EG vad gäller inkluderingen av den italienska kommunen Campione d'Italia och den italienska delen av Luganosjön i unionens tullområde och i den territoriella tillämpningen av direktiv 2008/118/EG.
110. Förslaget har också en koppling till mervärdesskatt, eftersom Italien anser att inkluderandet av den italienska kommunen Campione d'Italia och den italienska delen av Luganosjön i EU:s tullområde och i punktskattedirektivet inte är oförenligt med fortsatt tillämpning av ett särskilt skattesystem för mervärdesskatt och, i synnerhet, en fortsatt uteslutning av dessa områden från den territoriella tillämpningen av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Inkluderandet av dessa territorier i EU:s tullområde kräver därför endast en formell ändring av mervärdesskattedirektivet, som består i att flytta dem från artikel 6.2 (territorier som inte utgör en del av EU:s tullområde och som undantas från den territoriella tillämpningen av mervärdesskattedirektivet) till artikel 6.1 (territorier som utgör en del av EU:s tullområde och som undantas från den territoriella tillämpningen av mervärdesskattedirektivet).

⁵⁵ 12565/18.

111. [Vid mötet i arbetsgruppen för skattefrågor den 28 november 2018 kunde alla medlemsstater enas om lagstiftningsförslaget sakinhåll [och den första tillämpningsdagen, som är den 1 januari 2020]. Rådet förväntas anta direktivet vid ett kommande möte, med förbehåll för juristlingvisternas slutgranskning.]

Punktskatter

a) Gemensamma bestämmelser för punktskatter

112. Den 25 maj 2018 lade kommissionen fram fyra förslag på området punktskatter.
113. Först lade kommissionen fram ett förslag till omarbetning av direktiv 2008/118/EG som fastställer allmänna regler för alla punktskattepliktiga varor (alkohol, tobak och energi). Den föreslagna omarbetningen av direktivet⁵⁶ innehåller förbättringar som anges i rapporten till rådet och Europaparlamentet och i rådets slutsatser om genomförande och utvärdering av direktiv 2008/118/EG. Samtidigt anpassas bestämmelserna i direktiv 2008/118/EG till utvecklingen av tullagstiftningen och annan relevant lagstiftning och till de förfarandekrav som följer av Lissabonfördraget. De planerade ändringarna avser bland annat samverkan på punktskatte- och tullområdena och förflyttningar inom EU av punktskattepliktiga varor som redan har släppts för konsumtion. Förslaget innehåller åtgärder för att ta bort hinder för små och medelstora företag, så att de kan använda moderna it-system snarare än ett föråldrat pappersbaserat system. Skyldigheten för distansförsäljare att anställa skatterepresentanter tas också bort. Medlemsstaterna kan enligt de nuvarande reglerna insistera på att distansförsäljare av punktskattepliktiga varor ska använda skatterepresentanter, vilket kan göra laglig handel olönsam.

⁵⁶ 9571/18 + ADD1, ADD2, ADD3.

114. För det andra lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om datorisering av uppgifter om förflyttningar och kontroller av punktskattepliktiga varor (omarbetning)⁵⁷. Detta förslag åtföljer det ovannämnda förslaget till rådets direktiv om allmänna regler för punktskatt och syftar till att i det nuvarande datoriserade systemet integrera automatiseringen av förfarandet för förflyttningar av punktskattepliktiga varor som har släppts för konsumtion på en medlemsstats territorium och som flyttas till en annan medlemsstats territorium för att levereras för kommersiella ändamål i den andra medlemsstaten.
115. För det tredje lade kommissionen också fram ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 389/2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter vad gäller innehållet i elektroniska register⁵⁸. Detta förslag åtföljer också det ovannämnda förslaget till direktiv om allmänna regler för punktskatt.
116. *[kompletteras efter mötena i arbetsgruppen för skattefrågor den 23 och 28 november 2018 – Ordförandeskapet har slutfört en teknisk granskning av dessa tre förslag som inleddes under det bulgariska ordförandeskapet. En kompromisstext till direktivet lades fram, diskuterades och ändrades i enlighet med detta. De fortsatta diskussionerna om utkastet till beslut och utkastet till förordning sköts upp eftersom de är beroende av ändringarna i direktivet.]*
117. För det fjärde lade kommissionen också fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 92/83/EEG om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker⁵⁹ i syfte att omforma reglerna för punktskatt på alkohol inom EU och därmed bana väg för ett bättre företagsklimat och minskade kostnader för små alkoholproducerande företag.

⁵⁷ 9567/18 + ADD 1.

⁵⁸ 9568/18.

⁵⁹ 9570/18 + ADD1, ADD2.

118. Rent konkret syftar förslaget om alkoholbeskattning till följande:

- i) Införande av ett enhetligt certifieringssystem som är igenkännligt i alla EU-länder och bekräftar små oberoende producenters status i hela unionen. Detta kommer att minska kostnaderna för administration och efterlevnad för små producenter av vissa varor som på vissa villkor ska ha rätt till lägre punktskattesatser.
- ii) Införande av en tydlig och enhetlig klassificering av cider i hela EU. I dag finns ingen sådan klassificering, vilket är ett stort hinder för små ciderproducenter som inte omfattas av de lägre skattesatser som gäller för små öl- och spritproducenter.
- iii) Ett förtydligande av villkoren för denaturerad alkohol i EU. Denaturerad alkohol används för att framställa produkter som rengöringsmedel, spolarvätska, parfym och frostskyddsmedel och är undantagen från punktskatt. Undantaget kan utnyttjas av skrupelfria producenter som använder denaturerad alkohol för att framställa och sälja potentiellt farliga förfalskade drycker utan att betala skatt och, vad värre är, äventyrar människors hälsa. Med kommissionens förslag inrättas ett modernt system för att anmäla olaglig användning av vissa alkoholblandningar så att de inte längre kan användas som denatureringsmedel.
- iv) En högre tröskel för öl med låg alkoholhalt som kan omfattas av lägre skattesatser (alkoholhalt på mellan 2,8 och 3,5 volymprocent) för att ge bryggerierna incitament att skapa innovativa produkter. Tanken är också att få konsumenterna att välja drycker med lägre alkoholhalt framför drycker med högre halt, så att man kan minska det totala alkoholintaget.

119. *[kompletteras efter mötena i arbetsgruppen för skattefrågor den 23 och 28 november 2018]*
Ordförandeskapet har slutfört en teknisk granskning av förslaget som inleddes under det bulgariska ordförandeskapet. [Tre] kompromissförslag lades fram, diskuterades och ändrades i enlighet med detta, varvid hänsyn togs till frågor som tagits upp av medlemsstaterna. [Diskussionen i arbetsgruppen för skattefrågor visade att det kommer att krävas ytterligare arbete i rådet och dess förberedande organ för att medlemsstaterna ska kunna nå en slutlig överenskommelse.]

b) Campione d'Italia och den italienska delen av Luganosjön

120. Såsom anges ovan lade kommissionen den 8 maj 2018 fram ett förslag om inkludering av dessa områden i unionens tullområde och i den territoriella tillämpningen av direktiv 2008/118/EG.
121. På Italiens begäran bör den italienska kommunen Campione d'Italia och den italienska delen av Luganosjön inkluderas i EU:s tullområde och i det territorium i unionen för vilket direktiv 2008/118/EG om allmänna regler för punktskatt⁶⁰ (*punktskattedirektivet*) gäller. De två områdenas geografiska belägenhet som italienska exklaver inom Schweiz territorium har historiskt berättigat att de undantas från EU:s tullområde, men Italien anser att detta undantag inte längre behövs.
122. [Vid mötet i arbetsgruppen för skattefrågor den 28 november 2018 kunde alla medlemsstater enas om lagstiftningsförslaget sakinnehåll [och den första tillämpningsdagen, som är den 1 januari 2020]. Rådet förväntas anta direktivet vid ett kommande möte, med förbehåll för juristlingvisternas slutgranskning.]

Fiscalis

123. Den 8 juni 2018 lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fiscalisprogrammet för samarbete på beskattningsområdet⁶¹. I förslaget fastställs målen, budgeten, finansieringsformerna och reglerna för perioden 2021–2027 för Fiscalisprogrammet för samarbete på beskattningsområdet.

⁶⁰ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG (EUT L 9, 14.1.2009, s. 12).

⁶¹ 9932/18

124. Förslaget granskades vid mötena i arbetsgruppen för skattefrågor (Fiscalis) den 26 juni, 9 juli och 5 september 2018. Arbetsgruppen lyckades nå bred enighet om texten. Texten innehåller bestämmelser inom hakparentes⁶² som fortfarande är under behandling och som sannolikt kommer att ingå i de övergripande förhandlingarna om den fleråriga budgetramen.
125. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén avgav sitt yttrande den 17 oktober 2018⁶³.
126. Ordförandeskapet avser att lägga fram texten för Coreper inför en partiell allmän riktlinje, i syfte att inleda förhandlingarna med Europaparlamentet inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet⁶⁴.

Ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner

127. Förslaget till direktiv om ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner förelades rådet av kommissionen den 28 september 2011. Eftersom man inte kunde uppnå enhällighet mellan alla medlemsstater lade kommissionen – på grundval av en begäran från elva medlemsstater och i enlighet med rådets bemyndigande av den 22 januari 2013⁶⁵ samt Europaparlamentets godkännande av den 12 december 2012 – den 14 februari 2013 fram ett förslag till rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner.
128. I detta skede fortsätter tio medlemsstater att delta i det fördjupade samarbetet på området för skatt på finansiella transaktioner: Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tyskland och Österrike (nedan kallade *de deltagande medlemsstaterna*)⁶⁶.

⁶² Skäl 18, artikel 4.1 och artikel 5 c.

⁶³ EUT 2018/C 367/14.

⁶⁴ 14208/18 och 14209/18.

⁶⁵ EUT L 22, 25.1.2013, s. 11.

⁶⁶ Den 16 mars 2016 lämnade Estland det fördjupade samarbetet om skatt på finansiella transaktioner. Se 7808/16.

129. Efter det förberedande arbetet i arbetsgruppen för skattefrågor och, i relevanta fall, i högnivågruppen har det aktuella läget i detta ärende diskuterats vid mötena i Ekofinrådet

- den 6 maj 2014⁶⁷, 7 november 2014⁶⁸ och 9 december 2014⁶⁹ samt den 8 december 2015⁷⁰,
- den 17 juni 2016⁷¹, då rådet, som en uppföljning av det uttalande från tio deltagande medlemsstater som togs till protokollet från Ekofinrådets möte den 8 december 2015⁷², noterade läget för ärendet vad avser ett antal utvalda frågor (tillämpningen av emissionsprincipen och hemvistprincipen och det territoriella tillämpningsområdet för skatt på finansiella transaktioner⁷³; undantag från skatt på finansiella transaktioner för verksamhet som marknadsgarant⁷⁴; tillämpningsområdet när det gäller transaktioner i derivatkontrakt som ska vara föremål för skatt på finansiella transaktioner⁷⁵),
- den 6 december 2016⁷⁶ då rådet noterade de pågående diskussionerna om de grundläggande delarna ("byggstenarna")⁷⁷ i skatten på finansiella transaktioner och sammansättningen av dessa byggstenar till möjliga modeller för skatt på finansiella transaktioner. Rådet noterade också diskussionerna om frågor som rör kostnadseffektiviteten hos tänkbara modeller för uppbörd av skatt på finansiella transaktioner.

130. Vid högnivågruppens möte den 18 april 2018 tillkännagav de deltagande medlemsstaterna att de utvärderar effekterna av den senaste internationella utvecklingen och möjliga alternativ, särskilt när det gäller förväntade intäkter från skatten på finansiella transaktioner.

⁶⁷ 9399/14 och 9576/14.

⁶⁸ 14949/14.

⁶⁹ 16498/14 och 16753/14, punkterna 36–46.

⁷⁰ 14942/15.

⁷¹ 9602/16.

⁷² 15112/15 ADD 1.

⁷³ 9602/16, punkterna 6–8, och 14942/15, punkterna 7–11.

⁷⁴ 9602/16, punkterna 9–12, och 14942/15, punkterna 15–17.

⁷⁵ 9602/16, punkterna 13–15, och 14942/15, punkterna 18–19.

⁷⁶ 13608/16.

⁷⁷ 14942/15, punkt 3.

131. Mot bakgrund av ovanstående och såsom redan angavs i Ekofinrådets rapport till Europeiska rådet om skattefrågor⁷⁸ i december 2016 kommer det att krävas ytterligare arbete i rådet och dess förberedande organ i detta ärende för att de medlemsstater som deltar i det fördjupade samarbetet ska kunna nå en slutlig överenskommelse som respekterar befogenheterna, rättigheterna och skyldigheterna för de medlemsstater som inte deltar i det fördjupade samarbetet om skatt på finansiella transaktioner.

B. Samordning av skattepolitiken

132. Viktiga steg i arbetet på området för samordning av skattepolitiken (utanför tillämpningsområdet för EU:s skattelagstiftning) har tagits enligt nedanstående.

a) Uppförandekodgruppen (företagsbeskattning)

133. Uppförandekodgruppen sammanträdde fyra gånger under det österrikiska ordförandeskapet: den 24 juli, 21 september, 12 oktober och 15 november 2018.

134. Gruppen påbörjade arbetet på grundval av det nya fleråriga arbetspaket som godkändes av Ekofinrådet den 22 juni 2018⁷⁹.

135. Dess undergrupp för tredjeländer, under ledning av det österrikiska ordförandeskapet, sammanträdde den 10 juli, 20 september och 14 november 2018.

136. Gruppen fortsatte arbetet med frysning och avveckling av skadliga förmånliga skattesystem, med fokus på patentboxar och på system med avdrag för fiktiv ränta.

137. Gruppens arbete har dock främst varit inriktat på uppföljningen av rådets slutsatser av den 5 december 2017 om en EU-förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet och den därmed förbundna övervakningen av åtaganden som gjorts av jurisdiktioner i detta sammanhang.

⁷⁸ 15254/16, punkt 45.

⁷⁹ 10420/18.

138. Gruppen nådde olika överenskommelser i detta ärende, bland annat när det gäller

- ändringar av bilagorna till rådets slutsatser av den 5 december 2017, inbegripet avförande från förteckningen när det gäller flera jurisdiktioner,
- en översyn av EU-förteckningens geografiska omfattning, och
- ett utkast till riktlinje om kriterium 3.2.

139. Gruppen och dess undergrupp för tredjeländer fortsatte dessutom diskussionerna om

- ytterligare samordning av defensiva åtgärder på skatteområdet mot icke samarbetsvilliga jurisdiktioner, och
- det framtida kriteriet 1.4 (utbyte av uppgifter om verkligt huvudmannaskap).

140. I linje med rådets slutsatser av den 8 december 2015 och 8 mars 2016 fortsatte högnivågruppen diskussionerna om en översyn av mandatet för uppförandekodgruppen vid sina möten den 25 september och 22 november 2018, medan uppförandekodgruppen behandlade vissa därmed sammanhängande tekniska frågor vid sitt möte den 24 juli 2018.

141. Mer detaljerad information om gruppens arbete finns i dess rapport till Ekofinrådet⁸⁰ och rådets åtföljande slutsatser⁸¹.

b) Den internationella utvecklingen

142. Högnivågruppen informerades regelbundet om den relevanta internationella utvecklingen, särskilt i fråga om möten i det inkluderande ramverket för BEPS, OECD:s arbetsgrupp för den digitala ekonomin och OECD:s forum om skadlig praxis på skatteområdet.

⁸⁰ 14364/18 + ADD 1–15.

⁸¹ 14363/18.

c) Skatt i andra ärenden än skatteärenden

143. Den 19 november 2013 enades högnivågruppen om att skattebestämmelser i ärenden som inte avser skatter och som leder till förändringar i medlemsstaternas skattelagstiftning eller administrativa praxis, eller som har andra konsekvenser på beskattningsområdet, bör omfattas av en s.k. informell varningsmekanism. En systematisk strategi för att skatteexperterna ska uppmärksamma dessa fall, med stöd av rådets generalsekretariat, kommer fortsättningsvis att säkerställa att medlemsstaterna förvarnas i tid, även vid förhandlingar om avtal mellan EU och tredjeländer.
144. Varningar som hanterats på senare tid:
- a) Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.
 - b) Förslaget till rådets beslut om Samoas anslutning till interimsavtalet om partnerskap mellan Europeiska gemenskapen, å ena sidan, och Stillehavsstaterna, å andra sidan.
 - c) Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar.
 - d) Förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar av företag.
 - e) Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk privat pensionsprodukt (PEPP).
145. En uppdaterad översikt över skattebestämmelser i ärenden som inte avser skatter diskuterades vid högnivågruppens möte den 26 oktober 2018.

d) Samverkan med Europaparlamentets TAX 3-utskott

146. Högnivågruppen och uppförandekodgruppen informerades och konsulterades regelbundet i fråga om begäranden om informationsutbyte och tillgång till handlingar från Europaparlamentets TAX 3-utskott⁸².
147. Den 10 oktober 2018 deltog ordföranden i uppförandekodgruppen i en diskussion med medlemmarna i TAX 3-utskottet och informerade dem om viktiga frågor som rör uppförandekodgruppens arbete⁸³.
-

⁸² WK 8210/2018 och WK 8212/2018.

⁸³ WK 9052/2018.