



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 7 april 2016
(OR. en)

7687/16

FISC 46

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	7 april 2016
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2016) 148 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN om en handlingsplan för mervärdesskatt – Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut

För delegationerna bifogas dokument – COM(2016) 148 final.

Bilaga: COM(2016) 148 final

Bryssel den 7.4.2016
COM(2016) 148 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

om en handlingsplan för mervärdesskatt

Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut

Innehållsförteckning

1	Inledning: Argument för ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU	3
2	Nya och pågående politiska initiativ	4
2.1	Avlägsnande av momsrelaterade hinder för e-handel på den inre marknaden.....	5
2.2	Mot ett mervärdesskattepaket för små och medelstora företag	6
3	Brådskande åtgärder för att motarbeta momsgapet.....	6
3.1	Förbättra samarbetet inom EU och med länder utanför EU	7
3.2	Mot effektivare skattemyndigheter.....	7
3.3	Förbättring av frivillig regelefterlevnad	8
3.4	Skatteuppbörd.....	8
3.5	Tillfälligt undantag för att medlemsstaterna ska kunna motverka nationellt och strukturellt bedrägeri	8
4	Åtgärd på medellång sikt för att motverka momsgapet: mot ett stabilt, gemensamt EU-övergripande mervärdesskatteområde.....	9
5	Mot en policy för moderniserade momssatser	11
5.1	Alternativ 1: Utvidgning och regelbunden översyn av förteckningen över varor och tjänster som är berättigade till reducerade satser	13
5.2	Alternativ 2: Avskaffa förteckningen	13
6	Slutsats	14
7	Tidsplan.....	14

1 INLEDNING: ARGUMENT FÖR ETT GEMENSAMT MERVÄRDESSKATTEOMRÅDE I EU

Denna handlingsplan presenterar en väg mot införandet av ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU¹. Ett mervärdesskatteområde som kan skapa en djupare och mer rättvis inre marknad samt hjälpa till att främja sysselsättning, tillväxt och investeringar. Ett mervärdesskatteområde som är anpassat efter det moderna 2000-talet.

Det gemensamma mervärdesskattesystemet är en central del av EU:s inre marknad. Det har underlättat handeln på den inre marknaden genom att avlägsna de hinder som snedvrider konkurrensen och hindrar den fria rörligheten för varor. Det är en stor och växande inkomstkälla i EU som 2014 uppgick till nästan 1 biljon euro, vilket motsvarar 7 % av EU:s BNP². Ett av EU:s egna medel baseras också på mervärdesskatt. Då det är en bred konsumtionsskatt är det en av de mest tillväxtvänliga formerna av beskattning.

Men mervärdesskattesystemet har inte kunnat hålla jämna steg med utmaningarna i dagens globala, digitala och rörliga ekonomi. Det nuvarande mervärdesskattesystemet, som var avsett som ett övergångssystem, är uppsplittrat och komplext i och med det ökande antalet företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet, och lämnar dörren öppen för bedrägerier. Transaktioner inom och över gränserna behandlas olika och varor eller tjänster kan köpas momsfrött på den inre marknaden.

Systemet behöver därför reformeras snarast:

- Det måste bli lättare för företag att använda. Efterlevnadskostnaderna är avsevärt högre inom handel på den inre marknaden jämfört med inrikeshandel³, medan systemets komplexitet försvårar för företag, särskilt små och medelstora företag⁴.
- Det måste bekämpa den växande risken för bedrägerier. ”Momsgapet” mellan förväntade inkomster och faktiska inkomster beräknas vara 170 miljarder euro⁵, och enbart gränsöverskridande bedrägerier beräknas stå för 50 miljarder euro i förlorade inkomster varje år⁶.
- Det måste bli mer effektivt, särskilt när det gäller att utnyttja möjligheterna med digital teknologi för att minska kostnaderna för skatteuppbörd.
- Det måste grundas på större tillit: både mellan företag och skattemyndigheter och mellan EU:s olika skattemyndigheter.

För att sammanfatta måste mervärdesskattesystemet reformeras och moderniseras. Det kommer inte att bli lätt att uppnå detta mål. Det nuvarande systemet har visat sig vara svårt att reformera och kravet på enhällighet mellan alla medlemsstater för att kunna förändra det

¹ Mervärdesskatt och moms används synonymt i detta meddelande.

² 17,5 % av de nationella skatteinkomsterna, inklusive sociala avgifter (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the ‘destination principle’ to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Efterlevnadskostnaderna för företag beräknas uppgå till 2–8 % av momsuppbörden (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Skillnaden mellan förväntade inkomster från mervärdesskatt och de inkomster från mervärdesskatt som uppbärs av de nationella myndigheterna. Momsgapet är en uppskattning av förlorade inkomster orsakade av bedrägeri, skatteflykt, konkurs, betalningsoförmåga och felberäkningar (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

innebär en stor utmaning. Men att fortsätta i samma mönster är inte längre ett alternativ. Att endast införa nya skyldigheter och kontroller för att hantera bedrägerier skapar ännu högre efterlevnadskostnader och rättslig osäkerhet för alla företag, inklusive tillförlitliga företag, och hämmar ytterligare den inre marknadens funktion. En förenkling bit för bit fungerar sannolikt inte heller.

Det behövs åtgärder nu. Det är dags att skapa ett verkligt gemensamt EU-övergripande mervärdesskatteområde för den inre marknaden.

Därför planerar nu kommissionen att lägga fram ett lagförslag för att införa ett slutgiltigt mervärdesskattesystem⁷. Detta slutgiltiga system kommer att grundas på överenskommelsen mellan EU-lagstiftarna om att mervärdesskattesystemet bör grundas på principen om att varor ska beskattas i bestämmelselandet. Detta innebär att de skatteregler enligt vilka leverantören av varorna tar ut mervärdesskatt från kunden ska utvidgas till att omfatta gränsöverskridande transaktioner. Enbart denna förändring bör hjälpa till att minska gränsöverskridande momsbedrägerier med 40 miljarder euro per år⁸.

Förberedelser och införande av en sådan stor förändring i mervärdesskattesystemet kommer att ta tid. Därför kommer kommissionen parallellt att ta fram ett antal andra initiativ kopplade till detta för att hjälpa till att bemästra de utmaningar som mervärdesskattesystemet medför. Några av dessa initiativ har redan aviserats och kommer att följas av andra åtgärder för att omedelbart ta itu med bedrägerifrågan.

Det nuvarande systemet har också problem med att hantera innovativa företagsmodeller och teknologiska framsteg i dagens digitala samhälle. Olika momssatser på fysiska och digitala varor och tjänster återspeglar inte helt dagens verklighet. Dessutom känner sig medlemsstaterna onödigt begränsade när de ska fastställa momssatser. Paradigmskiftet under de senaste åren mot destinationsprincipen kräver en bredare översyn av konsekvenserna för mervärdesskattesystemet och de EU-regler som styr momssatserna.

I denna handlingsplan visas de steg som krävs för ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU. I handlingsplanen anges omedelbara och brådskande åtgärder för att motarbeta momsgapet samt för att anpassa mervärdesskattesystemet till den digitala ekonomin och behoven hos små och medelstora företag. Dessutom fastställs tydliga, mer långsiktiga mål för det slutgiltiga mervärdesskattesystemet och momssatserna. Nu behövs beslut gällande alla dessa frågor. Framför allt behövs politiskt ledarskap för att övervinna de djupt rotade hindren som tidigare har blockerat utvecklingen, och till slut anta de reformer som krävs för att bekämpa bedrägerier, avlägsna administrativa hinder och minska regleringskostnaderna för att underlätta företagandet i EU.

2 NYA OCH PÅGÅENDE POLITISKA INITIATIV

Kommissionen har konsekvent arbetat för en reform av mervärdesskattesystemet. Efter en bred och givande offentlig debatt som initierades av *Grönboken om mervärdesskattens framtid* i december 2010⁹ presenterade kommissionen sina slutsatser i ett *Meddelande om*

⁷ Som en del av programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet).

⁸ Ernst & Young, 2015.

⁹ KOM(2010) 695 slutlig, arbetsdokument från kommissionens avdelningar SEK(2010) 1455 slutlig, 1.12.2010.

mervärdesskattens framtid i december 2011¹⁰ och fastställde de prioriterade åtgärderna för de kommande åren.

Vid detta tillfälle övergav kommissionen, efter många år av misslyckade försök, målet att genomföra slutgiltiga mervärdesskatteregler som baseras på principen om att beskatta all gränsöverskridande leverans av varor i ursprungsmedlemsstaten på samma villkor som gäller för inhemsk handel inklusive momssatser. Europaparlamentet¹¹ och rådet¹² kom överens om att det slutgiltiga systemet ska baseras på principen att beskattning ska ske i destinationsmedlemsstaten för varorna.

Initiativen som sedan inleddes var:

- Mekanismen för snabba insatser för att bekämpa plötsligt och omfattande momsbedrägeri¹³.
- Genomförande, i linje med de allmänna principerna, av de nya momsreglerna för platsen för tillhandahållande för att beskatta telekommunikationer, sändningstjänster och elektroniska tjänster till slutkunder, med en enda kontaktpunkt för att göra det lättare att uppfylla skattskyldigheten¹⁴.
- Ett nytt och mer transparent styrningssystem för EU:s mervärdesskattesystem, i vilket alla berörda parter blev mer delaktiga¹⁵.

Efter detta har andra initiativ inletts för att avlägsna momsrelaterade hinder för digital utveckling och små och medelstora företags utveckling på den inre marknaden samt en översyn av momsreglerna i den offentliga sektorn¹⁶.

2.1 Avlägsnande av momsrelaterade hinder för e-handel på den inre marknaden

Det nuvarande mervärdesskattesystemet för gränsöverskridande e-handel är komplext och kostsamt för både medlemsstaterna och företagen. De genomsnittliga årliga kostnaderna för att leverera varor till en annan medlemsstat beräknas uppgå till 8 000 euro¹⁷. Dessutom har EU-företag en konkurrensmässig nackdel, eftersom leverantörer utanför EU kan leverera varor momsfritt till konsumenter i EU genom befrielsen från införselskatter på varor i småförsändelser (nästan 150 miljoner momsfria försändelser importerades under 2015¹⁸). Komplexiteten i systemet gör det även svårt för medlemsstaterna att säkerställa efterlevnad, med beräknade förluster på runt 3 miljarder euro årligen¹⁹.

¹⁰ KOM(2011) 851 slutlig, 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=SV&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Expertgruppen för mervärdesskatt och EU:s mervärdesskatteforum inrättades, och det offentliggjordes förklarande anmärkningar och riktlinjer från mervärdesskattekommittén.

¹⁶ Enligt särskilda regler från 1970-talet omfattas viss verksamhet i offentliga myndigheter eller verksamheter som anses ligga i allmänhetens intresse inte av mervärdesskatt. Sedan dess har dessa verksamheter avreglerats mer och mer eller öppnats upp för den privata sektorn, vilket har ökat oron för att reglerna är för komplexa och skulle kunna snedvräta konkurrensen. Kommissionen har undersökt möjliga lösningar på detta.

¹⁷ Preliminära siffror från kommissionens pågående studie om momsrelaterade hinder för gränsöverskridande e-handel.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

I enlighet med vad som tillkännagavs i maj 2015 i den digitala strategin för den inre marknaden²⁰ kommer kommissionen att lägga fram ett lagförslag före utgången av 2016 för att modernisera och förenkla mervärdesskatten för gränsöverskridande e-handel, särskilt för små och medelstora företag. Detta omfattar följande:

- Att utvidga konceptet med en enda kontaktpunkt för e-försäljning inom och utanför EU av fysiska varor till slutkunder.
- Att införa en EU-övergripande förenklingsåtgärd (momströskel²¹) för att hjälpa små e-handelsföretag i uppstartsfasen.
- Att tillåta hemlandstillsyn inklusive en samordnad revision av företag som är verksamma över gränserna.
- Att ta bort momsbefrielsen på varor i småförsändelser från leverantörer utanför EU.

2.2 Mot ett mervärdesskattepaket för små och medelstora företag

Generellt sett har små och medelstora företag proportionellt högre momsefterlevnadskostnader än stora företag på grund av komplexiteten i och uppsplittringen av EU:s mervärdesskattesystem²². Med hänvisning till den nya strategin för den inre marknaden²³ förbereder kommissionen därför ett omfattande förenklingspaket för små och medelstora företag som ska syfta till att skapa en miljö som är fördelaktig för deras tillväxt och gränsöverskridande handel. Framförallt kommer den särskilda ordningen för små företag att granskas. Detta förslag kommer att läggas fram under 2017.

Kommissionen kommer även att dra lärdomar från tillbakadragandet av förslaget om en standardiserad mervärdesskattedeklaration²⁴, som fortfarande är ett viktigt område för förenkling, och fortsätter att undersöka hur man ska minska efterlevnadskostnaderna för små och medelstora företag gällande detta.

3 BRÅDSKANDE ÅTGÄRDER FÖR ATT MOTARBETA MOMSGAPET

Det nuvarande momsgapet kräver omedelbara åtgärder på tre fronter: att uppnå bättre administrativt samarbete, förbättra frivillig regelefterlevnad och gemensamt förbättra kapaciteten hos EU:s skattemyndigheter. Dessutom kräver uppsvinget i e-handel ett nytt tillvägagångssätt för skatteuppbörd.

3.1 Förbättra samarbetet inom EU och med länder utanför EU

Såsom Europeiska revisionsrätten påpekat²⁵ utnyttjas inte verktygen för administrativt samarbete mellan skattemyndigheter i tillräcklig utsträckning. Dessutom har genomförandet av Eurofisc²⁶ inte varit tillräckligt ambitiöst. Därför behöver vi gå ifrån de nuvarande samarbetsmodellerna, som baseras på medlemsstaternas utbyte av information, till nya

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015.

²¹ Den innebär att det inte krävs någon registrering i andra medlemsstater eller till den enda kontaktpunkten för leveranser över gränserna.

²² Institute for Fiscal Studies, se ovan.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013.

²⁵ Särskild rapport nr 24/2015: Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder, 3.3.2016.

²⁶ Eurofisc är ett nätverk av nationella tjänstemän för snabbt utbyte av riktad information om momsbedrägeri.

modeller för att dela och gemensamt analysera informationen och agera tillsammans. Medlemsstaterna bör kunna dra nytta av en riskhanteringskapacitet på EU-nivå, vilket kan hjälpa dem att snabbt och mer effektivt identifiera och upplösa bedrägliga nätverk.

Detta innebär att titta på olika sätt att stärka effekten av Eurofisc roll och inverkan för att kunna ta ett kvalitativt steg framåt mot en mer avancerad struktur. Med stöd från kommissionen bör behöriga tjänstemän inom Eurofisc ha direkt tillgång till relevant information från olika medlemsstater, så att de kan utbyta, dela och analysera viktig information samt inleda gemensamma revisioner. Ett lagförslag för att genomföra sådana förbättringar kommer att läggas fram under 2017.

Det finns också ett behov att stärka det ömsesidiga biståndet för indrivning av skatteskulder.

Bekämpande av organiserade kriminella nätverk och momsbedrägeri vid import kräver också avlägsnande av hindren för effektivt samarbete mellan skattemyndigheter och tullmyndigheter, samt med brottsbekämpande myndigheter och finansinstitut på nationell nivå och EU-nivå. I detta sammanhang skulle antagandet av kommissionens förslag angående skydd av EU:s ekonomiska intressen²⁷ för att hantera EU-övergripande momsbedrägerier samt förslaget om att inrätta Europeiska åklagarmyndigheten²⁸ kunna spela en viktig roll.

Slutligen bör ett bättre samarbete gällande moms med internationella organisationer och länder utanför EU göra det möjligt att utvidga EU:s system för administrativt samarbete till att omfatta länder utanför EU, särskilt för att säkerställa en effektiv beskattning av e-handel.

3.2 Mot effektivare skattemyndigheter

Varje medlemsstats skattemyndighet har en skyldighet att upprätthålla skattelagstiftningen. Momsuppbörd och bedrägeribekämpning i en global ekonomisk miljö kräver starka skattemyndigheter som är står rustade att stödja varandra. Många rekommendationer från den europeiska planeringsterminen uppmanar medlemsstaterna att förbättra sin skattemoral och sina skattemyndigheters kapacitet. Därför bör mer göras för att utbyta råd och genomföra bästa praxis på detta område.

Att modernisera momsuppbörden skulle också kunna få betydande fördelar. E-förvaltning och digitala skattekonton skulle förenkla förfarandena för skattemyndigheterna och minska bördan för företag, både inom medlemsstaterna och över gränserna. Dessutom skulle det kunna bidra till att bygga upp förtroendet och bekämpa bedrägerier.

Det har blivit dags att utveckla en gemensam agenda för skattemyndigheter, för att på så sätt kunna bygga tillit och stärka skattemyndigheternas kapacitet att bekämpa bedrägerier och anpassa sig till den ekonomiska utvecklingen i samarbete med varandra. Kommissionen kommer att

- tillhandahålla en strategisk diskussion mellan ledningarna i de 28 skattemyndigheterna och med tullmyndigheterna för att kunna ta fram en sådan agenda,
- underlätta avtal om lägsta kvalitetsstandarder för kärnfunktionerna inom skattemyndigheterna och för utvärdering;

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012, Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013, Förslag till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.

- tillhandahålla plattformar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte och tekniskt bistånd för att stödja reformer²⁹.

3.3 Förbättring av frivillig regelefterlevnad

Det är också viktigt att förbättra den frivilliga regelefterlevnaden och samarbetet mellan företag och skattemyndigheter. Kommissionen kommer att underlätta denna process genom att driva eller sponsra konkreta projekt såsom effektiva mekanismer för förebyggande och lösning av tvister under EU:s mervärdesskatteforum, och kommer att underlätta avtal mellan skattemyndigheter och företagssektorer.

3.4 Skatteuppbörd

E-handel, delningsekonomi och andra nya former av företagande innebär både en utmaning och en möjlighet vad gäller skatteuppbörd. Detta gäller såväl inrikes som över gränserna. Medlemsstaterna måste arbeta tillsammans och med kommissionens stöd för att definiera och utbyta bästa praxis för att ta itu med dessa utmaningar. Nya sätt för skatteuppbörd skulle bl.a. kunna innebära nya rapporteringsverktyg, nya granskningsverktyg och definiering av nya roller för vissa marknadsaktörer.

3.5 Tillfälligt undantag för att medlemsstaterna ska kunna motverka nationellt och strukturellt bedrägeri

Momsbedrägerier påverkar inte alla EU-länder likadant. Faktum är att momsgapet varierar från mindre än 5 % till mer än 40 %. Några av de medlemsstater som drabbas hårdast har bett att få införa ett tillfälligt allmänt system med omvänd betalningsskyldighet, vilket skulle utgöra ett undantag från de allmänna principerna i mervärdesskattedirektivet³⁰. Dessa önskemål skulle syfta till att motverka inhemska momsbedrägerier och ta hänsyn till den berörda medlemsstatens särdrag.

Kommissionen erkänner behovet av att hitta praktiska lösningar på kort sikt för att motverka momsbedrägerier. Trots att detta går utöver möjligheterna i det nuvarande mervärdesskattedirektivet³¹ och därför kräver en lagändring tar kommissionen dessa önskemål på stort allvar och kommer noggrant att bedöma deras politiska, rättsliga och ekonomiska konsekvenser innan den lägger fram sina slutsatser. Sådana undantag bör inte utgöra hinder för den inre marknadens funktion på ett oproportionellt sätt och skulle kräva enhällighet i rådet. Denna bedömning kommer att bygga på en detaljerad analys för att kunna säkerställa en noggrann och tillförlitlig kunskap om situationen och de eventuella konsekvenserna av de tillfälliga undantagen. De eventuella konsekvenserna för företagen och skattemyndigheterna, särskilt när det gäller anpassningskostnader samt bedrägerier som flyttat till grannländerna och slutkundsledet kommer att vara en avgörande aspekt att beakta.

Det finns i varje fall trovärdiga administrativa åtgärder som har visat sig vara effektiva för att begränsa bedrägerier i många medlemsstater. Därför är kommissionen också redo att hjälpa de berörda medlemsstaterna att förbättra deras skatteuppbörds- och kontrollkapacitet. Omfattande reformprogram baserade på en grundlig analys av momsgapet och bedrägerimönstren i dessa medlemsstater med utgångspunkt i bästa praxis skulle kunna genomföras snabbt. Detta skulle kunna omfatta ekonomiskt stöd från kommissionen och

²⁹ Kommissionens stödtjänst för strukturreformer skulle kunna spela en roll i detta.

³⁰ Direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

³¹ Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

expertis från nationella skattemyndigheter med goda resultat inom detta område. Dessutom skulle Eurofisc kunna hjälpa till att utföra en riskanalys, och gemensamma revisioner skulle kunna införas, i vilka nationella skattemyndigheter skulle kunna delta frivilligt.

Bedömningen av dessa undantag kommer att göras utan att det påverkar de förslag för genomförande av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet som ska läggas fram av kommissionen. Kommissionen kommer att rapportera om läget i detta ärende senast i juni i år.

4 ÅTGÄRD PÅ MEDELLÅNG SIKT FÖR ATT MOTVERKA MOMSGAPET: MOT ETT STABILT, GEMENSAMT EU-ÖVERGRIPANDE MERVÄRDESSKATTEOMRÅDE

Det nuvarande systemet, som har använts sedan 1993 och som var avsett som ett övergångssystem, delar in varje gränsöverskridande transaktion i en skattebefriad leverans över gränserna och ett skattepliktigt förvärv över gränserna. Det fungerar som ett tullsystem, men saknar motsvarande kontroller och ger därför upphov till gränsöverskridande bedrägerier.

Sådana bedrägerier sker när en leverantör påstår sig ha fört varorna till en annan medlemsstat men varorna faktiskt förbrukas momsfritt lokalt, eller när en part i en gränsöverskridande transaktion köper varor eller tjänster momsfritt och fakturerar moms utan att överföra den till skattemyndigheterna, medan partens kund kan dra av den³².

Det är nu hög tid att anta ett enhetligt tillvägagångssätt, som är helt förenligt med den inre marknadens krav, för att motverka sådana bedrägerier. Inte ens de ambitiösa administrativa åtgärderna för att motarbeta momsgapet som beskrivits ovan skulle, även om de är användbara, vara tillräckliga för att stoppa gränsöverskridande bedrägerier.

I ett stabilt, gemensamt EU-övergripande mervärdesskatteområde skulle gränsöverskridande transaktioner behandlas på samma sätt som inhemska transaktioner, vilket skulle få bort systemets inneboende svagheter och förvaltning och uppbörd av mervärdesskatt skulle integreras genom närmare samarbete mellan skattemyndigheterna.

Efter rådets slutsatser i maj 2012 inledde kommissionen en öppen dialog med medlemsstater och andra berörda parter³³ i syfte att i detalj undersöka de möjliga alternativen för att genomföra ”destinationsprincipen” vid handel från företag till företag³⁴ över gränserna³⁵, inklusive genomförande av ett allmänt system med omvänd skattskyldighet.

I ett allmänt system med omvänd betalningsskyldighet ”skjuts momsen upp” längs hela den ekonomiska kedjan och betalas endast av slutkunderna. Detta innebär att hela momsuppbörden flyttas till detaljhandelsledet. Ett sådant system har inte den självreglerande karaktär som det nuvarande mervärdesskattesystemet har (t.ex. principen om uppdelad betalning), vilket säkerställer att ett litet antal relativt stora, tillförlitliga beskattningsbara personer i den ekonomiska kedjan står för merparten av mervärdesskatten.

³² Så kallat ”gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag” och ”karusellbedrägeri”.

³³ Representanter från företag och skattemyndigheter och akademiker från expertgruppen för mervärdesskatt.

³⁴ B2B.

³⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar angående genomförandet av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för gränsöverskridande handel, SWD(2014) 338, 29.10.2014.

Dessutom kan andra typer av bedrägeri uppstå, t.ex. kan bedragare hävda att de är skattskyldiga personer för att erhålla varor som är avsedda för slutlig konsumtion momsfritt. Det finns därför en hög inneboende risk att bedrägerier och obeskattad privat konsumtion skulle öka kraftigt, särskilt med tanke på EU-ländernas höga momssatser (upp till 27 %).

Kommissionens slutsats från detta arbete är därför att det bästa alternativet för EU som helhet skulle vara att beskatta leveranser av varor mellan företag inom EU på samma sätt som inrikes leveranser, vilket skulle åtgärda den stora bristen i övergångsupplägget, medan mervärdesskattesystemets underliggande egenskaper inte ändras.

Ett sådant system med beskattning av gränsöverskridande leveranser kommer att säkerställa en konsekvent behandling av inrikes och gränsöverskridande leveranser längs hela produktions- och distributionskedjan, och återställa de grundläggande egenskaperna hos moms i gränsöverskridande handel, d.v.s. det delade betalningssystemet med dess självreglerande karaktär.

Därför bör denna förändring minska gränsöverskridande bedrägerier med ungefär 40 miljarder euro (80 %) per år i EU³⁶. Den mellanliggande och slutliga konsumtionen av varorna kommer att fortsätta beskattas dit varorna transporteras, vilket sannolikt är samma plats som där konsumtionen sker. Ett sådant objektiva kriterium skulle göra det svårt för skattskyldiga personer att ägna sig åt skatteplanering eller begå bedrägerier. Detta skulle ge skattemyndigheter möjlighet att koncentrera sina resurser på andra utmaningar.

Några viktiga förenklingsåtgärder kommer att vidtas för att underlätta denna förändring. Till exempel kommer den enda kontaktpunkt som redan finns för telekommunikationer, sändningstjänster och elektroniska tjänster och som ska utvidgas till att omfatta alla e-handelstransaktioner³⁷ att användas i ännu större utsträckning och uppdateras för att fullt ut kunna utnyttja de möjligheter som ges av digital teknologi för att förenkla, standardisera och modernisera processer. Företagen kommer endast att behöva momsregistrera sig i den medlemsstat där de är verksamma. Tillsammans bör företag kunna spara en genomsnittlig summa på runt 1 miljard euro³⁸.

Ett sådant system skulle kräva större tillit och samarbete mellan skattemyndigheterna eftersom den medlemsstat som varorna ankommer till skulle behöva förlita sig på den avsändande medlemsstaten att ta ut mervärdesskatt på den gränsöverskridande leveransen. Effektiviteten i skatteuppbörden och bekämpning av bedrägerier mellan skattemyndigheterna skulle därför behöva anpassas så långt det bara är möjligt. Ett sådant system skulle också innebära betydande förändringar för företagen. Genomförandet bör därför ske gradvis för att säkerställa en smidig övergång för företagen och för att låta medlemsstaterna nå en högre grad av samarbete och administrativ kapacitet. Det bör också vara användarvänligt och bygga på den senaste digitala tekniken.

Som ett första steg på vägen mot en lagstiftning kommer principen om beskattning vid gränsöverskridande leveranser att återinföras och den enda kontaktpunkten kommer att utvidgas till att även omfatta gränsöverskridande leveranser av varor mellan företag. Däremot kommer företag som följer reglerna, bland annat små och medelstora företag, som godkänts

³⁶ I Frankrike skulle bedrägerier till exempel kunna minskas med runt 10 miljarder euro. Andra uppgifter är följande: Italien: 7 miljarder euro, Storbritannien: 4 miljarder euro, Rumänien: ungefär 17 % av nuvarande momsinkomster, Grekland: 12 %, Ernst & Young (2015).

³⁷ Se det kommande lagförslaget ovan.

³⁸ Ernst & Young, se ovan.

av sina respektive skattemyndigheter att fortsätta vara momspliktiga för varor inköpta från andra medlemsstater. Eftersom företag som följer reglerna utgör den stora majoriteten av skatteskyldiga personer vid gränsöverskridande transaktioner skulle detta kraftigt minska den mervärdesskatt som kanaliseras genom den enda kontaktpunkten och göra det enklare för företag att anpassa sig.

Som ett andra steg på vägen mot lagstiftning skulle beskattningen gälla alla gränsöverskridande leveranser så att alla leveranser av varor och tjänster på den inre marknaden, både inrikes och över gränserna, skulle behandlas på samma sätt. För detta krävs det en betydande kvalitativ förbättring i samarbetet och gemensamma tillämpningsverktyg för att säkerställa ömsesidig tillit mellan skattemyndigheterna. Att förbättra samarbetet genom Eurofisc och förbättra skattemyndigheternas kapacitet kommer att bli det första steget för att uppnå detta mål. Det slutgiltiga systemet kan endast genomföras fullt ut när medlemsstaterna bedömer att den kvalitativa förbättringen har uppnåtts.

5 MOT EN POLICY FÖR MODERNISERADE MOMSSATSER

I mervärdesskattedirektivet fastställs allmänna regler för medlemsstaternas frihet att sätta egna momssatser. Dessa regler var avsedda att framför allt garantera mervärdesskattesystemets neutralitet, enkelhet och genomförbarhet. Lagstiftaren valde att – som standardregel – tillämpa en standardmomssats för alla momspliktiga leveranser av varor och tjänster och att sätta en minimisats på 15 %. Dessutom medgavs två lägre satser, på 5 % eller mer, som begränsades till vissa varor och tjänster som förtecknas i mervärdesskattedirektivet³⁹. Utöver dessa satser tillåts ett antal lägre satser, även under 5 %, i vissa medlemsstater enligt bestämmelserna om undantag⁴⁰.

Men de nuvarande reglerna tar inte helt hänsyn till den teknologiska och ekonomiska utvecklingen. Detta gäller till exempel e-böcker och nättidskrifter, som inte kan omfattas av de lägre satser som gäller för fysiska publikationer. Denna fråga kommer att tas upp i kontexten för strategin för den digitala inre marknaden.

Dessutom utformades dessa regler för över två årtionden sedan, med syftet att uppnå ett slutgiltigt mervärdesskattesystem baserat på ursprungsprincipen. Sedan dess har mervärdesskattesystemet allt mer utvecklats till ett system som baseras på destinationsprincipen. Men reglerna om momssatser har aldrig justerats för att återspegla detta, vilket möjliggör en större spridning av momssatserna. Skillnaderna i momssatserna kan fortfarande påverka den inre marknads funktion i ett system där konsumenter rör sig över gränserna för att köpa varor och tjänster. Men förutom i dessa fall, till skillnad mot vad som händer i ett ursprungssystem, drar inte leverantörerna några större fördelar av att vara verksamma i en medlemsstat med lägre satser, så det är mindre risk att skillnader i momssatser stör en väl fungerande inre marknad.

Reglerna i mervärdesskattedirektivet syftar till att säkra den inre marknads funktionsätt och undvika en snedvridning av konkurrensen. Kommissionen påminner om att den i enlighet med subsidiaritetsprincipen endast kan agera om målen inte i tillräckligt hög grad kan uppnås av medlemsländerna, utan kan uppnås bättre på unionsnivå. De nuvarande reglerna gör att det blir svårt och går långsamt för dem att utvidga de sänkta momssatserna till nya områden, eftersom alla beslut måste fattas enhälligt. Som en följd av detta börjar

³⁹ I bilaga III till mervärdesskattedirektivet.

⁴⁰ Artiklarna 109–122 i mervärdesskattedirektivet.

mervärdesskattedirektivet bli föråldrat, till exempel när det gäller produkter som är föremål för teknisk utveckling.

Ännu värre är att medlemsstaterna bryter mot reglerna på grund av de långa fördröjningarna som krävs för att införa förändringar i EU-lagstiftningen. Kommissionen har hittills behövt inleda över 40 överträdelseförfaranden mot över två tredjedelar av medlemsstaterna. En reform som innebär större frihet för medlemsstaterna skulle göra det möjligt för dem att fatta sina egna skattepolitiska beslut snabbare, medan EU slipper onödiga rättstvister.

Å andra sidan skulle inte ett fullständigt överlåtande av momssättningsansvaret till medlemsstaterna komma utan kostnader och nackdelar, även om det inte i sig skulle hota den inre marknadens funktion. Det skulle kunna skapa en urholkning av momsinkomsterna, eftersom individuella sektorer skulle kräva en mer gynnsam behandling. På lång sikt skulle detta kunna krympa skattebasen, vilket skulle gå emot EU:s rekommendationer om den ekonomiska politiken. Klyftan mellan de lägre satserna och standardsatserna har tenderat att öka under de senaste åren, vilket sänker momseffektiviteten och ökar snedvridningarna. Dessutom skulle en större decentralisering kunna resultera i ökad komplexitet, vilket skulle skapa ytterligare kostnader för företagen och rättslig osäkerhet. I ett destinationsbaserat system, där företagen i varje medlemsstat måste ta ut moms enligt de momssatser som gäller i andra medlemsstater, blir det allt viktigare att de enskilda nationella regelverken är enkla och i så hög utsträckning som möjligt bygger på harmoniserade produktkategorier.

Utvärderingen av ett mer decentraliserat system beror i grunden på politiska preferenser. Därför kan man inte besluta om ett sådant system som en rent teknisk fråga, utan detta kräver en politisk diskussion. Det finns flera möjliga underalternativ på en teknisk nivå, men först måste man nå samförstånd kring den allmänna inriktningen på reformen. Nedan presenteras två huvudalternativ. De är inte motstridande, utan representerar olika grader av flexibilitet som skulle kunna ges till medlemsstaterna.

5.1 Alternativ 1: Utvidgning och regelbunden översyn av förteckningen över varor och tjänster som är berättigade till reducerade satser

Den lägsta standardmomssatsen på 15 % skulle bibehållas. Förteckningen över de varor och tjänster som kan omfattas av en reducerad momssats skulle ses över vid övergången till det slutgiltiga systemet och därefter med jämna mellanrum, varvid politiska prioriteringar särskilt skulle beaktas. Medlemsstaterna skulle kunna bistå kommissionen med sina åsikter om eventuella justeringsbehov.

Kommissionen skulle med stöd av medlemsstaterna undersöka om sådana förändringar skulle medföra någon risk för den inre marknadens funktion eller kunna snedvrیدا konkurrensen, och skulle rapportera om sina slutsatser innan en eventuell ändring.

Enligt detta alternativ skulle alla nuvarande sänkta momssatser, inklusive undantag, som rättsligt tillämpas i medlemsstaterna bibehållas och skulle kunna tas upp i förteckningen över frivilliga reducerade momssatser för alla medlemsstater, vilket skulle säkerställa en rättvis behandling.

5.2 Alternativ 2: Avskaffa förteckningen

Det mest ambitiösa tillvägagångssättet vad gäller överlåtande av större momssättningsansvar till medlemsstaterna skulle vara att avskaffa förteckningen och ge dem större frihet vad gäller antalet reducerade momssatser och deras nivåer.

Även om medlemsstaterna fortfarande skulle vara begränsade av EU-lagstiftningen, såsom regler för den inre marknaden eller konkurrensregler, och EU:s ram för ekonomisk styrning, skulle detta alternativ kräva införande av säkerhetsanordningar för att undvika orättvis skattekonkurrens på den inre marknaden, och samtidigt garantera rättslig säkerhet och minskade efterlevnadskostnaderna. Friheten att sätta egna momssatser skulle åtföljas av ett antal grundregler som styr i vilka fall de sänkta momssatserna kan tillämpas.

Till exempel skulle medlemsstaterna kunna ombes att informera kommissionen och andra medlemsstater om eventuella nya åtgärder och utvärdera vilken inverkan de skulle kunna få på den inre marknaden. För att förebygga orättvis skattekonkurrens vid handel över gränserna skulle en möjlig lösning kunna vara en tillämpning av reducerade satser på varor och tjänster av högt värde, särskilt varor som är lätta att förflytta. För att säkerställa en generell enhetlighet och enkelhet i momssatssystemet skulle det totala antalet reducerade momssatser som tillåts av medlemsstaterna kunna begränsas. Dessa villkor skulle begränsa möjligheten att rikta in sig mot sektorer för orättvisa skattelättnader.

Med detta alternativ skulle även alla nuvarande reducerade momssatser, inklusive undantag, som lagligen tillämpas i medlemsstaterna bibehållas. Möjligheten att tillämpa dem skulle göras tillgänglig för alla medlemsstater. Den lägsta standardmomssatsen skulle tas bort.

6 SLUTSATS

Handlingsplanen visar en väg framåt för att uppnå ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU. De initiativ som följer av detta meddelande kommer att utarbetas i enlighet med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning⁴¹.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet, med stöd av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, att så snart som möjligt ge tydlig politisk vägledning och bekräfta sin vilja att stödja de åtgärder som beskrivs i detta meddelande.

För att kunna säkerställa en fortsatt styrning av den översyn av EU:s mervärdesskattesystem som inleddes 2011 kommer kommissionen att fortsätta att regelbundet ge en lägesrapport om gällande översynen och lägga fram nya åtgärder.

7 TIDSPLAN

Anpassning av mervärdesskattesystemet till den digitala ekonomin samt behoven hos små och medelstora företag

2016	Förslag om att avlägsna momsrelaterade hinder för e-handel över gränserna (digital inre marknad – Refit) – e-publikationer
2017	Mervärdesskattepaket för små och medelstora företag

Mot ett stabilt gemensamt EU-övergripande mervärdesskatteområde

2016	Åtgärder för att förbättra samarbetet mellan skattemyndigheter och med tull- och brottsbekämpande myndigheter samt för att stärka skattemyndigheternas kapacitet
-------------	--

⁴¹ SWD(2015) 111, 19.5.2015.

2016	Utvärderingsrapport av direktivet om ömsesidigt bistånd för indrivning av skatteskulder
2017	Förslag för att förbättra administrativt momssamarbete och Eurofisc
2017	Förslag om ett slutgiltigt mervärdesskattesystem för handel över gränserna (gemensamt EU-övergripande mervärdesskatteområde – första steget – Refit)

Mot en policy med moderniserade momssatser

2017	Reform av momssatser (Refit)
-------------	------------------------------