

Bruxelles, den 17. juni 2020
(OR. en)

8891/20

FISC 131
ECOFIN 509
CO EUR-PREP 13

NOTE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
til:	delegationerne
Vedr.:	Økofinrådets rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål

1. Økofinrådet er blevet bedt om at rapportere tilbage til Det Europæiske Råd om forskellige beskatningsspørgsmål, der navnlig er omhandlet i Det Europæiske Råds konklusioner fra marts og juni 2012, maj 2013, december 2014 og oktober 2017.
2. Et udkast til Økofinrådets rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål er blevet udarbejdet og vedtaget i Rådets Gruppe på Højt Plan vedrørende Beskatning.
3. Rådet godkendte rapporten ved skriftlig procedure den 16. juni 2020 i forbindelse med Rådets konklusioner¹ om de fremskridt, der er gjort med hensyn til beskatningsspørgsmål under det kroatiske formandskab (CM 2600/20). Rapporten i bilaget til denne note stilles til rådighed for Det Europæiske Råd.

¹ Dok. 8892/20.

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

1. Denne rapport giver et overblik over de fremskridt, der er opnået i Rådet under det kroatiske formandskab, samt et overblik over status for de vigtigste sager under forhandling på beskatningsområdet. Den er udarbejdet på grundlag af drøftelserne i Rådets Gruppe på Højt Plan (beskatning) og omhandler strategiske skattepolitiske spørgsmål inden for direkte og indirekte beskatning.
2. Rapporten afspejler status for det relevante arbejde i Rådet og omfatter spørgsmål, der er omhandlet i en række af Det Europæiske Råds konklusioner (af 1.-2. marts 2012², 28.-29. juni 2012³, 22. maj 2013⁴, 24.-25. oktober 2013⁵, 19.-20. december 2013⁶, 20.-21. marts 2014⁷, 26.-27. juni 2014⁸, 18. december 2014⁹, 19. oktober 2017¹⁰ og 20. juni 2019¹¹), Rådets konklusioner på momsområdet fra 2012¹² og 2016¹³ samt Rådets konklusioner "Tackling af udfordringerne ved beskatning af den digitale økonomis overskud" fra 2017¹⁴.

² Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (punkt 9 og 21).

³ Dok. EUCO 76/12 af 28.-29. juni 2012.

⁴ Dok. EUCO 75/1/13 REV 1 af 22. maj 2013.

⁵ Dok. EUCO 169/13 af 24.-25. oktober 2013.

⁶ Dok. EUCO 217/13 af 19.-20. december 2013.

⁷ Dok. EUCO 7/1/14 REV 1 af 20.-21. marts 2014.

⁸ Dok. EUCO 79/14, punkt 2.

⁹ Dok. EUCO 237/14, punkt 3.

¹⁰ Dok. EUCO 14/17, punkt 11.

¹¹ Dok. EUCO 9/19, punkt 3, af 20. juni 2019.

¹² Dok. 9586/12.

¹³ Dok. 9494/16.

¹⁴ Dok. 15175/17.

3. På trods af de hindringer, som covid-19-pandemien har medført, fortsatte arbejdet under det kroatiske formandskab med en række vigtige sager, såsom digital beskatning, regler om obligatorisk fremsendelse og udveksling af oplysninger om momsbetaling, forenkling af momsreglerne for små virksomheder, de fremtidige momssatser, ajourføring af EU's regler om punktafgiftsstrukturer på alkohol samt ajourføring af EU's liste over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner.
4. Mere specifikt betyder det, at Rådet:
- a) har vedtaget lovgivningspakken om obligatorisk fremsendelse og udveksling af oplysninger om momsbetalinger, som består af Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår gennemførelsen af visse krav til betalingstjenesteudbydere og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig
 - b) har vedtaget Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår særordningen for små virksomheder og forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger med henblik på at overvåge, om særordningen for små virksomheder anvendes korrekt
 - c) har godkendt konklusioner om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak
 - d) har godkendt konklusioner om den fremtidige udvikling i det administrative samarbejde på beskatningsområdet i EU
 - e) har afsluttet forhandlingerne om Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for at imødekomme det akutte behov for at udsætte visse frister for indgivelse og udveksling af oplysninger på beskatningsområdet som følge af covid-19-pandemien
 - f) har behandlet forslag om udsættelse af frister i forbindelse med pakken om moms på e-handel som følge af covid-19-pandemien

- g) har drøftet digital beskatning for at gøre status over OECD's forhandlinger om løsninger på de skattemæssige udfordringer i den digitale økonomi og har overvejet vejen frem for EU.
5. Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning) videreførte sit arbejde med de forskellige spørgsmål, der henhører under dens mandat, herunder vedrørende EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner. Resultaterne af gruppens arbejde blev forelagt for Økofinrådet den 12. juni 2020¹⁵.
6. Mere detaljerede oplysninger om de enkelte sager fremgår nedenfor.

A. Initiativer inden for EU's skattelovgivning

Fælles (konsolideret) selskabsskattegrundlag

7. Som led i relanceringen af forslaget om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag fra 2011 fremsatte Kommissionen forslag til Rådets direktiv om et fælles selskabsskattegrundlag, i det følgende benævnt "FSSG"¹⁶, og om et fælles konsolideret selskabsskattegrundlag, i det følgende benævnt "FKSSG"¹⁷. FSSG-forslaget fastlægger fælles regler for beregning af skattegrundlaget for multinationale selskaber inden for EU, mens FKSSG-forslaget supplerer FSSG-forslaget med konsolideringselementet.
8. Det maltesiske, estiske og bulgarske formandskab gennemgik de enkelte artikler i alle kapitlerne i FSSG-forslaget, og der blev fremsat foreløbige kompromisforslag. Der blev sideløbende foretaget en fælles evaluering af indvirkningen af visse artikler i FSSG-forslaget på nationale skatteindtægter ved hjælp af en fælles metode og fælles hypoteser. Der blev under det estiske formandskab indledt en debat om, i hvilket omfang FSSG-forslaget kan sikre en passende politisk løsning på de udfordringer vedrørende direkte beskatning, der er forbundet med digitaliseringen af økonomien.

¹⁵ Dok. 8374/20.

¹⁶ Dok. 13730/16.

¹⁷ Dok. 13731/16.

9. Da spørgsmålet om den rette balance mellem harmonisering og fleksibilitet i forbindelse med øget international konkurrence konstant dukkede op, havde Økofinrådet desuden en orienterende debat om dette spørgsmål den 23. maj 2017. Ved den lejlighed støttede adskillige ministre målet om et selskabsskattegrundlag, der er så bredt som muligt, for at bevare nationale skatteindtægter.
10. Efterfølgende drøftelser under det østrigske, rumænske og finske formandskab viste imidlertid, at der var forskellige holdninger blandt delegationerne om tre grupper af spørgsmål:
- a) hvorvidt anvendelsesområdet skal udvides til at omfatte alle eller en bredere vifte af virksomheder
 - b) hvordan man håndterer bestemmelserne om bekæmpelse af skatteundgåelse i ATAD 1 og 2, og
 - c) hvordan man håndterer de foreslåede skatteincitamenter (artikel 9, stk. 3, samt artikel 11 og 42),
- hvilket undergraver yderligere fremskridt på det tekniske plan.

11. På mødet i Gruppen på Højt Plan den 3. marts 2020 blev der drøftet status og mulige løsninger på disse spørgsmål. Ved denne lejlighed fremgik følgende:
- a) De fleste delegationer var enige om, at det kunne vise sig at være mere nyttigt at koncentrere Rådets arbejde med FSSG-forslaget om spørgsmål, der har tilknytning til OECD's drøftelser, i forbindelse med forberedelsen af en eventuel fremtidig hård EU-lovgivning på dette område, og de foreslog at vente, indtil de spørgsmål, der har tilknytning til OECD's forhandlinger, falder på plads, før drøftelserne om sådanne spørgsmål genoptages.
 - b) Flere delegationer understregede ikke desto mindre, at målene med FSSG-forslaget går videre end de igangværende drøftelser i OECD/G20, f.eks. at gøre EU's indre marked mere velfungerende, og fastholdt, at disse forskellige dimensioner ikke bør glemmes.
 - c) Andre delegationer fremførte, at Fiskalgruppen bør drøfte nogle af de spørgsmål, der vedrører FSSG (f.eks. finansielle regnskaber), parallelt med OECD's forhandlinger med henblik på at udforme EU-medlemsstaternes holdninger i tilsvarende internationale drøftelser.
 - d) For så vidt angår de vigtigste spørgsmål, som står i vejen for yderligere fremskridt: 1) delegationernes holdninger til spørgsmålet om anvendelsesområdet var stort set uændrede, 2) foranstaltninger til bekæmpelse af skatteundgåelse, der ikke har en direkte indvirkning på beregningen af skattegrundlaget, kunne indtil videre lægges til side, da de ikke er omfattet af anvendelsesområdet for internationale forhandlinger og de eksisterende regler, der er fastsat i ATAD, 3) drøftelserne om de foreslåede skatteincitament vil fortsat blive udskudt, men kan genoptages, når de internationale forhandlinger (særlig om søjle 2) er afsluttet inden udgangen af 2020.
12. Et møde i Fiskalgruppen skulle have fundet sted den 13. marts 2020 som opfølgning på mødet i Gruppen på Højt Plan den 3. marts 2020, men det blev aflyst som følge af nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-19. Spørgsmålene om finansielle regnskaber og de centrale skattemyndigheder skulle også have været drøftet på dette møde.

Pakken om "digital beskatning"

13. Efter Rådets konklusioner af 5. december 2017 om tackling af udfordringerne ved beskatning af den digitale økonomis overskud forelagde Kommissionen sin "pakke om digital beskatning" den 21. marts 2018:
- i) et forslag til Rådets direktiv om regler vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse (baseret på artikel 115 i TEUF)
 - ii) en henstilling fra Kommissionen vedrørende selskabsbeskatning af en væsentlig digital tilstedeværelse
 - iii) et forslag til Rådets direktiv om et fælles system for en skat på indtægter fra levering af visse digitale tjenester (baseret på artikel 113 i TEUF)
 - iv) meddelelsen "Nødvendigheden af at fastsætte en moderne, retfærdig og effektiv beskatningsstandard for den digitale økonomi".
14. Pakken blev gennemgået i Rådet under det bulgarske, østrigske og rumænske formandskab som en prioritet. Indledningsvist fokuserede drøftelserne på forslaget til Rådets direktiv om et fælles system for en skat på indtægter fra levering af visse digitale tjenester (herefter benævnt "SDT-direktivet").
15. Det østrigske formandskab forelagde SDT-direktivet på samlingen i Økofinrådet den 4. december 2018 med henblik på en generel indstilling¹⁸. Det østrigske formandskab forelagde en kompromistekst, der dog ikke fik enstemmig opbakning og ikke blev drøftet i detaljer. I stedet blev det besluttet at undersøge muligheden for et instrument med et mere snævert anvendelsesområde. Teksten blev efterfølgende omformuleret, så der kun fokuseres på indtægter fra levering af målrettede digitale reklametjenester – det fælles system for en skat på digitale reklametjenester (SDR).

¹⁸ Dok. 14885/18.

16. Den 12. marts 2019 forelagde det rumænske formandskab SDR for Økofinrådet med henblik på politisk enighed. Der var ikke enighed i Rådet, og formandskabet foreslog, at arbejdet fortsætter på grundlag af en tilgang i to spor:
- a) Rådet og medlemsstaterne fortsætter sammen med at arbejde hen imod en aftale om en global løsning på OECD-plan senest i 2020 for at tackle de skattemæssige udfordringer, der er forbundet med digitaliseringen af økonomien. Formandskabet vil gøre sit yderste for at lette drøftelserne og samtidig gennemgå forslag om en væsentlig digital tilstedeværelse.
 - b) Hvis det ved udgangen af 2020 viser sig, at det vil tage længere tid at nå til enighed på OECD-niveau, kan Rådet om nødvendigt genoptage drøftelserne om SDR/SDT og den eventuelle EU-holdning til skatterelaterede udfordringer som følge af digitalisering.
17. Ministrene bad eksperterne om regelmæssigt at vurdere, hvilke fremskridt der gøres på internationalt plan, holde ministrene orienteret og om nødvendigt anbefale eventuelle yderligere EU-tiltag.

Den internationale udvikling med hensyn til digital beskatning

18. På trods af covid-19-pandemien arbejdes der på G20/OECD-niveau for at finde løsninger på udfordringen med beskatning af den digitale økonomi. OECD offentliggjorde en foreløbig rapport i marts 2018 og har mobiliseret mange af sine underorganer på beskatningsområdet for at få udarbejdet en endelig rapport inden udgangen af 2020.
19. På samlingen den 17. maj 2019 drøftede Økofinrådet digital beskatning i den internationale kontekst. Ministrene støttede drøftelserne på EU-niveau med henblik på at udveksle synspunkter om de spørgsmål, der er under forhandling i OECD. I overensstemmelse med disse drøftelser behandlede det finske formandskab emnet på teknisk plan. På samlingen i Økofinrådet den 8. november 2019 var der generel støtte til at fortsætte den tekniske analyse af OECD's forslag og arbejde vedrørende konsekvensanalyse. Gruppen på Højt Plan og Fiskalgruppen fik til opgave at fortsætte dette arbejde på en proaktiv måde.

20. OECD's/G20's inklusive ramme vedrørende BEPS vedtog den 29.-30. januar 2020 en erklæring, der fastlægger retningen for det videre arbejde. Heri fastsættes de to søjler i tilgangen. Den fælles tilgang til søjle 1 tackler de bredere udfordringer, der er forbundet med digitaliseringen af økonomien, ved at fokusere på fordelingen af beskatningsrettigheder, herunder skattepligtig tilstedeværelse uden den traditionelle fysiske tilstedeværelse af et selskab. Søjle 2 (også kaldet "globalt forslag til bekæmpelse af udhuling af skattegrundlaget") fokuserer på risiciene for overførsel af overskud til enheder, der ikke er underlagt eller er underlagt meget lav beskatning, og foreslår foranstaltninger, der skal sikre, at selskabers overskud beskattes med en effektiv minimumssats.
21. På G20-mødet mellem finansministrene og centralbankcheferne den 22.-23. februar 2020 blev der udtrykt glæde over de seneste fremskridt, og der blev opfordret til fortsatte bestræbelser på at nå til enighed om centrale politiske elementer senest i juli 2020 og opnå politisk enighed om en global konsensusbaseret løsning inden udgangen af 2020.
22. Det er endnu ikke klart, hvilke konsekvenser covid-19-pandemien vil få for tidsplanen for OECD's forhandlinger. Mødet i den inklusive ramme, som efter planen skulle finde sted den 1.-2. juli 2020 i Berlin, er dog blevet udsat til oktober 2020.
23. Det kroatiske formandskab drøftede digital beskatning på møderne i Gruppen på Højt Plan den 15. januar 2020 og Fiskalgruppen (digital beskatning) den 23. januar 2020 og den 13. februar 2020. Det forelagde spørgsmålet for Økofinrådet den 21. januar 2020. Formandskabet opfordrede Økofinrådet til at udveksle synspunkter om de skattemæssige udfordringer som følge af digitalisering¹⁹.
24. På Økofinrådets samling noterede formandskabet sig, at alle medlemsstater mente, at en international løsning blev betragtet som den foretrukne vej frem i modsætning til fragmentering og ensidige foranstaltninger. Formandskabet noterede sig også, at der var vilje til at undersøge de muligheder, som OECD's sekretariat har fremlagt, selv om der er store forskelle i synspunkterne vedrørende de to søjler.
25. Efter drøftelserne på ministerplan fulgte det kroatiske formandskab det videre arbejde i OECD's forberedende organer, navnlig arbejdsgruppe 1, 2, 6 og 11 samt Taskforcen vedrørende den Digitale Økonomi, som afholdt et onlinemøde den 8. april 2020.

¹⁹ Dok. 5109/1/20.

26. Den 20. februar 2020 sendte formanden for Gruppen på Højt Plan desuden en skrivelse til OECD²⁰, hvori det blev bekræftet, at EU's medlemsstater godkendte, at OECD drøftede resultaterne af sin vurdering med Kommissionen uden fremsendelse af data med henblik på at klarlægge de forskellige resultater og afklare årsagerne hertil.

Merværdiafgift (moms) og punktafgifter

27. Med hensyn til moms vedtog Rådet i 2016 to sæt konklusioner: I maj 2016²¹ reagerede Rådet på Kommissionens momshandlingsplan – Mod et fælles europæisk momsområde af 7. april 2016, og i november 2016 udtrykte Rådet sine synspunkter om forbedringer af EU's nuværende momsregler for grænseoverskridende transaktioner²².
28. Som opfølgning på sin momshandlingsplan foreslog Kommissionen et betydeligt antal lovgivningsforslag på momsområdet. Overordnet set har disse forslag til formål at modernisere momssystemet for at tilpasse det til den digitale økonomi og SMV'ernes behov og for at tackle momskløften og forbedre det administrative samarbejde på momsområdet. Med udgangspunkt i de fremskridt, der er gjort under tidligere formandskaber²³, fortsatte det finske formandskab arbejdet med de lovgivningsmæssige sager på momsområdet.

²⁰ Dok. 5870/20.

²¹ Dok. 9494/16.

²² Dok. 14257/16.

²³Jf. f.eks. dok. 15082/18, punkt 30-111, og dok. 10322/18, punkt 56-100.

29. På punktafgiftsområdet fortsatte arbejdet i Rådet i forlængelse af Rådets konklusioner fra 2016 vedrørende direktiv 92/83/EØF²⁴ på grundlag af de lovgivningsforslag, som Kommissionen forelagde i 2018 vedrørende lovgivningsforslaget om ændring af reglerne om punktafgiftsstrukturen for alkohol.
30. Navnlig omfattede de lovgivningsforslag, der befandt sig på forskellige stadier i processen, og som efter omstændighederne var på bordet i Rådet og/eller dets forberedende organer under det kroatiske formandskab, følgende områder inden for moms og punktafgifter:
- a) det endelige momssystem
 - b) reform af momssatser
 - c) obligatorisk fremsendelse og udveksling af oplysninger om momsbetalinger
 - d) forenkling af momsreglerne for små virksomheder
 - e) punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer
 - f) punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak.
31. Mere detaljerede oplysninger om de enkelte sager på moms- og punktafgiftsområdet fremgår senere i teksten.

²⁴ Dok. 15009/16.

a) Endeligt momssystem

Baggrund

32. Som opfølgning på sin handlingsplan for moms – Mod et fælles europæisk momsområde – af 7. april 2016 har Kommissionen, hvad angår det endelige momssystem (som er det primære politiske mål på momsområdet), valgt en lovgivningsmæssig tilgang med to etaper²⁵.
33. Som **første del af den første lovgivningsmæssige etape** indeholder pakken fra oktober 2017 med tre lovgivningsforslag (pakken med de såkaldte "hurtige løsninger" på momsområdet, der består af tre lovgivningsmæssige retsakter²⁶, der tager sigte på fire kortsigtede forbedringer (dvs. "hurtige løsninger") af det nuværende momssystem) en række nye bestemmelser vedrørende begrebet godkendt afgiftspligtig person og de såkaldte "grundlæggende elementer" i det endelige momssystem (findes som ændringer af momsdirektivets artikel 402).

²⁵ Dok. 12617/17.

²⁶ Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne (dok. 12882/17). Forslag til Rådets gennemførelsesforordning om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 hvad angår visse fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet (dok. 12881/17). Forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår godkendte afgiftspligtige personer (dok. 12880/17) (som senere blev ændret ved et lovgivningsforslag, jf. dok. 14893/17, som indførte bestemmelser om "godkendt afgiftspligtig person" i det nye forslag for at ændre forordning nr. 904/2010).

34. Ved afslutningen af arbejdet med lovgivningspakken om "hurtige løsninger" på momsområdet var alle medlemsstater i Rådet enige om, at det for at give mulighed for hurtige fremskridt og løse vigtige spørgsmål på momsområdet var hensigtsmæssigt og nødvendigt at fremme arbejdet med de centrale elementer i Kommissionens forslag om de "hurtige løsninger" på momsområdet, og det blev samtidig bemærket, at de resterende dele af forslagene vedrørende den godkendte afgiftspligtige person og teksten til ændringerne af momsdirektivets artikel 402 i vil kræve yderligere drøftelser i forbindelse med andre lovgivningsforslag på momsområdet (forslag om de tekniske detaljer i det endelige momssystem/momssatser²⁷).
35. Som **anden del af den første lovgivningsmæssige etape** fremlagde Kommissionen i maj 2018 lovgivningsforslaget om detaljerede tekniske foranstaltninger for den konkrete anvendelse af det endelige momssystem (i det følgende benævnt "Kommissionens forslag"). Kommissionen gav en mere detaljeret fremlæggelse af forslaget på et af møderne i Fiskalgruppen under det bulgarske formandskab.
36. Medlemsstaterne sætter pris på det initiativ, som Kommissionen har taget for at nå frem til et endeligt momssystem.
37. Funktionen af det fremtidige momssystem vil sammen med eventuelle ledsageforanstaltninger, der måtte blive vedtaget, hvis det er relevant, i høj grad afhænge af de nærmere detaljer ved systemets udformning.

²⁷ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår satser for merværdiafgiften.

38. I stedet for at analysere forslaget artikel for artikel, hvilket ikke ville have skabt videre fremskridt i denne sag i betragtning af forslagets størrelse, komplekse karakter og følsomhed, har drøftelserne fokuseret på seks centrale elementer²⁸:

- i) beskatning i bestemmelsesmedlemsstaten
- ii) ændring af reglerne for grænseoverskridende B2B-handel med varer inden for EU, så der i stedet for de nuværende to transaktioner (momsfri levering af varer inden for Fællesskabet i den medlemsstat, hvor forsendelsen eller transporten begynder, og erhvervelse inden for Fællesskabet i bestemmelsesmedlemsstaten) indføres en enkelt B2B-transaktion (levering af varer inden for Unionen i bestemmelsesmedlemsstaten)
- iii) udformning og funktion af bestemmelserne vedrørende begrebet godkendt afgiftspligtig person og dennes godkendelse
- iv) regler knyttet til den person, der skal betale momsen for levering af varer til godkendte afgiftspligtige personer
- v) regler knyttet til den person, der skal betale momsen for levering af varer til ikkegodkendte afgiftspligtige personer, herunder ledsageforanstaltninger, og
- vi) udvidelse af one-stop-shoppen.

39. Under det rumænske formandskab omfattede drøftelserne om denne sag muligheden af at gå videre med ledsageforanstaltninger som "delt betaling".

Status

40. Under det finske formandskab var drøftelserne koncentreret om ajourføring af medlemsstaternes synspunkter vedrørende de vigtigste elementer i forslaget og vejen frem.

²⁸ Dok. 15082/18, punkt 57-88.

41. Medlemsstaterne er enige om, at fordelene ved det endelige momssystem bør opveje omkostningerne ved det. Det nye system bør effektivt resultere i reduceret risiko for skattesvig, -undgåelse og -unddragelse, hvilket medfører positive virkninger for skatteindtægterne og bør have en positiv eller i det mindste forholdsmæssig virkning på virksomhedernes og skattemyndighedernes efterlevelsedomkostninger og samtidig overholde princippet om momsens neutralitet. Eventuelle supplerende administrative omkostninger for skattemyndighederne bør effektivt bidrage til at opveje risikoen for skattesvig, -undgåelse, -unddragelse eller -provenutab og være medvirkende til at øge overholdelsen af skattereglerne.
42. Rådet har allerede i sine konklusioner fra 2012 og 2016 udtalt, at princippet om, at "afgifterne pålægges leveringer af varer og ydelser i oprindelsesmedlemsstaten" som anført i artikel 402 i momsdirektivet bør erstattes af princippet om "beskatning af varerne i den medlemsstat, der er deres bestemmelsessted" for det endelige momssystem for B2B-transaktioner. Medlemsstaterne understreger, at arbejdet med dette forslag bør udføres under hensyntagen til denne politiske vejledning .
43. Medlemsstaterne er i det væsentlige enige om at bygge videre på idéen med en enkelt grænseoverskridende B2B-transaktion i stedet for to.
44. De fleste medlemsstater modsætter sig idéen om at indføre et begreb med en godkendt afgiftspligtig person og om at anvende forskellige regler afhængigt af, om kunden er en godkendt afgiftspligtig person eller ej. Mange medlemsstater udtrykte betænkeligheder ved den mulige kompleksitet og begrebets negative virkninger for virksomheder og skattemyndigheder samt de potentielle neutralitetsspørgsmål. Nogle få medlemsstater støttede dog begrebet godkendt afgiftspligtig person og anvendelsen af omvendt betalingspligt for så vidt angår leveringer til godkendte afgiftspligtige personer.

45. Medlemsstaterne er meget imod at afskaffe kravet om momsoversigter for leveringer af varer inden for Unionen, hvis der ikke er nogen reel erstatning for denne foranstaltning. Ifølge en række medlemsstater kunne en mulig erstatning, der er værd at analysere nærmere, være et automatiseret transaktionsbaseret indberetningssystem, hvor skattemyndighederne filtrerer de nødvendige VIES-data fra de data, de modtager fra de afgiftspligtige personer, mens nogle medlemsstater ikke ønsker at fremhæve nogen specifik mulighed på nuværende tidspunkt.
46. Hovedparten af medlemsstaterne er betænkelige ved potentielle negative virkninger som følge af leverandørens ansvar, bl.a. virksomhedernes administrative byrde og omkostninger, skattemyndighedernes byrde og omkostninger, tab af indtægter i tilfælde af insolvens og/eller negative virkninger på grund af andre typer svig. En række medlemsstater har givet udtryk for betænkeligheder ved, at det kan blive vanskeligt for dem at sikre opkrævning af moms fra ikkeetablerede leverandører, samtidig med at de skal betale indgående moms tilbage til kunderne.
- Næsten alle medlemsstater mener, at det foreslåede skift til leverandøransvar, hvis der opnås enighed herom, bør suppleres med solide og forholdsmæssige ledsagende beskyttelsesforanstaltninger i Kommissionens forslag.
47. Nogle medlemsstater tager forbehold med hensyn til forslaget for så vidt angår dets indvirkning på deres eksisterende undtagelser.

Vej frem

48. Medlemsstaterne er enige om, at denne sag stadig kræver grundig teknisk analyse, før der træffes endegyldige politiske valg.
49. Som allerede anført af Rådet²⁹ er den bedste vej frem at fortsætte med at bevare fokus på centrale elementer i Kommissionens forslag og analysen af mulighederne for ledsageforanstaltninger.

²⁹ Dok. 15082/18, punkt 89-91.

50. Mange medlemsstater har skønnet, at det kan betale sig at analysere parallelle eller kombinerede muligheder for indberetningspligt og foranstaltninger knyttet til den person, som retten til at fradrage den indgående moms tilfalder. Disse foranstaltninger kan omfatte en begrænsning af kundens ret til fradrag for indgående moms, hvis momsen ikke betales af kunden, eller i solidarisk hæftelse; for at gøre det muligt for kunden at gå fri af konsekvenserne af disse foranstaltninger, skal de kombineres med et delt betalingssystem eller et andet system.

Mange medlemsstater mener, at de indberetningspligter, der er værd at analysere, kan omfatte automatiseret transaktionsbaseret indberetning for begge parter i den grænseoverskridende transaktion. En række medlemsstater mener, at det vil være nyttigt at undersøge, om denne foranstaltning kan udgøre et nyt redskab til afsløring af momssvig, og om det vil kunne vedtages, uanset hvem der skal betale momsen.

Medlemsstaterne understreger betydningen af, at ingen af disse supplerende foranstaltninger bør have en uforholdsmæssig stor indvirkning på virksomhedernes og skattemyndighedernes efterlevelseseomkostninger.

51. Medlemsstaterne er enige i, at næste trin kunne være at fortsætte med at undersøge ledsageforanstaltninger, også under hensyntagen til en mulig bredere anvendelse af nye teknologier. Da disse foranstaltninger ikke indgik i Kommissionens forslag og under hensyntagen til disse foranstaltningers kompleksitet og de forskellige alternativer, opfordrede mange medlemsstater Kommissionen til at undersøge disse foranstaltninger yderligere og rådføre sig med medlemsstaterne. Resultaterne af denne analyse kan bidrage til drøftelserne i Fiskalgruppen. Med henblik på at nå til enighed om et momssystem, der er bedre end det midlertidige system, er det på nuværende tidspunkt imidlertid hensigtsmæssigt at overveje en vifte af muligheder, herunder et skift til leverandøransvar.
52. Yderligere arbejde med det endelige momssystem bør ikke forhindre eller forsinke bestræbelserne på at forbedre det nuværende momssystem.

b) Reform af momssatser

53. Den 18. januar 2018 fremsatte Kommissionen et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momssatser³⁰. Formålet med lovgivningsforslaget er at indføre regler om fastsættelse af momssatser i hele EU med virkning fra ikrafttrædelsen af en endelig ordning for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne.
54. Kort sagt foreslår Kommissionen med dette specifikke lovgivningsforslag frem for alt:
- i) at ændre EU-reglerne om fastsættelse af nedsatte momssatser (f.eks. afskaffe de nuværende overgangsbestemmelser, som giver mulighed for midlertidigt at fravige de almindelige bestemmelser, og revidere momsdirektivets artikel 98)
 - ii) at give medlemsstaterne større frihed til at fastlægge satser (medlemsstaterne skal dog sørge for, at deres vægtede gennemsnitsmomssats på ethvert tidspunkt er over 12 %)
 - iii) at indføre en "negativliste" over varer og tjenesteydelser, for hvilke det ikke er tilladt at anvende nedsatte satser (i stedet for den nuværende "positivliste").
55. Behandlingen af Kommissionens forslag blev indledt under den bulgarske, rumænske og finske formandskabsperiode.
56. Det bør nævnes, at en række medlemsstater finder det nødvendigt, at forslaget om reform af momssatser også skal drøftes i forbindelse med lovgivningsforslaget om et endeligt momssystem, da begge retsakter, når der er enighed om dem, indgår i et sammenhængende momssystem, og da undtagelserne vedrørende varer og tjenesteydelser ophører med at gælde ved indførelsen af den endelige ordning, der er omhandlet i momsdirektivets artikel 402. Nogle medlemsstater understreger, at forslaget om momssatser bør prioriteres og drøftes og vedtages særskilt.

³⁰ Dok. 5335/18.

57. De tekniske drøftelser fortsatte under det kroatiske formandskab med en undersøgelse af muligheden for en positivliste, anvendelse af KN³¹-koder (hvor det er muligt) for varer og CPA³²-koder for tjenesteydelser og principperne og betingelserne for anvendelse af nedsatte momssatser. Der blev også fremsat forslag om at fremme den europæiske grønne pagt ved at indføre en mere fordelagtig momsbehandling for leveringer med lav CO₂-emission.

c) Obligatorisk fremsendelse og udveksling af oplysninger om momsbetalinger

58. Efter det forberedende arbejde i perioden december 2018-november 2019³³ vedtog Rådet den 18. februar 2020 en lovgivningspakke bestående af:

- i) direktiv (EU) 2020/284 om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår indførelsen af visse krav til betalingstjenesteudbydere³⁴ og
- ii) forordning (EU) 2020/283 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig³⁵.

59. Disse to lovgivningsmæssige retsakter tager sigte på at lette afsløringen af skattesvig for medlemsstaternes myndigheder og at supplere de nuværende momsbestemmelser som ændret for nylig ved direktivet om moms på e-handel. Disse lovgivningsmæssige retsakter fastsætter EU-regler, som vil sætte medlemsstaterne i stand til at indsamle og behandle relevante data om grænseoverskridende betalinger med henblik på at bekæmpe momssvig.

³¹ Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2019/1776 af 9. oktober 2019 om ændring af bilag I til Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 om told- og statistiknomenklaturen og den fælles toldtarif.

³² Kommissionens forordning (EU) nr. 1209/2014 af 29. oktober 2014 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 451/2008 om oprettelse af en ny statistisk aktivitetstilknyttet produktklassifikation (CPA) og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3696/93.

³³ Jf. dok. 14863/19, punkt 69-72.

³⁴ EUT L 62 af 2.3.2020, s. 7.

³⁵ EUT L 62 af 2.3.2020, s. 1.

d) Forenkling af momsreglerne for små virksomheder

60. Efter det forberedende arbejde i perioden januar 2018-november 2019³⁶ vedtog Rådet den 18. februar 2020 direktiv (EU) 2020/285 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår særordningen for små virksomheder og forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger med henblik på at overvåge, om særordningen for små virksomheder anvendes korrekt³⁷

e) Pakke om moms på e-handel

61. Efter anmodning fra forskellige medlemsstater og erhvervssammenslutninger fremsatte Kommissionen den 8. maj 2020 forslag³⁸ vedrørende en udsættelse af ikrafttrædelsen af pakken om moms på e-handel. Forslagene imødegår de uforudsete problemer, som de interesserede parter står over for som følge af covid-19-krisen. Gruppen på Højt Plan færdiggjorde udkastet til kompromisteksterne den 4. juni 2020.

f) Punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak

62. Rådet godkendte den 1. juni 2020 konklusioner om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak³⁹. Disse konklusioner blev godkendt som svar på Kommissionens evaluering den 10. februar 2020 af direktiv 2011/64/EU om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak⁴⁰.

³⁶ Jf. dok. 14863/19, punkt 73-78.

³⁷EUT L 62 af 2.3.2020, s. 13.

³⁸ Dok. 7886/20.

³⁹ Dok. 8483/20.

⁴⁰ Dok. 5960/20 + ADD1.

g) Punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer

63. Som reaktion på Rådets konklusioner af 6. december 2016⁴¹ forelagde Kommissionen den 25. maj 2018 et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 92/83/EØF om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer⁴².
64. Under forhandlingerne⁴³ stod det klart, at der bør tages hensyn til en lang række overvejelser, f.eks. sundhedsspørgsmål og effektiv opkrævning af punktafgifter på alkohol, for at nå frem til et kompromis, der kan accepteres af alle delegationer⁴⁴.
65. På samlingerne i Økofinrådet den 12. marts 2019⁴⁵, den 17. maj 2019⁴⁶ og den 8. november 2019 blev der gjort gode fremskridt. Der kunne dog ikke opnås enighed om en kompromistekst, da der var behov for yderligere arbejde med hensyn til det resterende udestående spørgsmål vedrørende udkastet til regler for medlemsstaternes mulighed for at fritage fra eller anvende reducerede punktafgiftssatser for ethanol, som privatpersoner destillerer af frugter til deres egen husholdning og til privat brug.
66. Under det kroatiske formandskab fortsatte yderligere høringer med de berørte medlemsstater, og det stod klart, at der er behov for yderligere arbejde for at afhjælpe de resterende betænkeligheder vedrørende udkastet til artikel 22, stk. 8, i direktiv 92/83/EØF.

⁴¹ Dok. 15009/16.

⁴² Dok. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

⁴³ Dok. 14863/19, punkt 85-91.

⁴⁴ Dok. 9347/19, punkt 5.

⁴⁵ Dok. 6942/19.

⁴⁶ Dok. 9347/19 + ADD 1.

h) Afgift på finansielle transaktioner (AFT)

67. Kommissionen fremsatte den 14. februar 2013 et forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner.
68. På nuværende tidspunkt deltager ti medlemsstater fortsat i det forstærkede samarbejde på AFT-området: Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tyskland og Østrig (i det følgende benævnt "de deltagende medlemsstater").
69. De vigtigste aspekter af de igangværende forhandlinger om denne sag blev sammenfattet i Økofinrådets foregående rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål⁴⁷. Det bør nævnes, at der skal tages hensyn til en lang række vigtige overvejelser i drøftelserne mellem de deltagende medlemsstater, inden der forelægges en konsensus for alle medlemsstaterne med henblik på en inklusiv debat. Det er allerede blevet præciseret (også i Økofinrådet i juni 2019), at hvis der opnås en uformel aftale mellem de medlemsstater, der deltager i det forstærkede samarbejde, vil det kun være et indledende skridt i lovgivningsprocessen. Hvis de deltagende medlemsstater på et tidspunkt fremsætter et udkast til direktiv, bør enhver afgørelse (formel aftale) i Rådet indledes med en inklusiv og indgående debat blandt alle medlemsstaterne. En sådan inklusiv debat blandt alle medlemsstaterne skal finde sted efter de nødvendige proceduremæssige skridt (analyse foretaget af eksperter i Fiskalgruppen, forberedende drøftelse i De Faste Repræsentanternes Komité og enighed i Rådet).
70. I lyset af ovenstående og som allerede angivet i Økofinrådets rapport fra december 2016 til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål⁴⁸ kræves der mere arbejde i Rådet og dets forberedende organer, før der kan opnås en endelig enighed i denne sag mellem de medlemsstater, der deltager i det forstærkede samarbejde, som respekterer kompetencerne, rettighederne og forpligtelserne hos de medlemsstater, der ikke deltager i det forstærkede samarbejde om AFT.

⁴⁷ Jf. dok. 14863/19, punkt 104-110.

⁴⁸ Dok. 15254/16, punkt 45.

B. Administrativt samarbejde

a) Direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC)

71. Rådet godkendte den 29. maj 2020 konklusionerne om den fremtidige udvikling i det administrative samarbejde på beskatningsområdet i EU⁴⁹. Disse konklusioner blev godkendt som reaktion på Kommissionens evaluering den 12. september 2019 af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet⁵⁰.
72. Rådet anmodede om, at Kommissionen under hensyntagen til disse rådskonklusioner og de mål, der er fastsat i direktiv 2011/16/EU, foretager alle relevante undersøgelser og, efter gennemførelse af relevante tekniske analyser, offentlige høringer og konsekvensanalyser, hurtigst muligt forelægger Rådet et lovgivningsforslag. Rådet opfordrede også Kommissionen til som en prioritet at behandle de mest presserende spørgsmål såsom udfordringerne i forbindelse med den digitale platformsøkonomi og med henblik herpå at overveje en gradvis gennemførelse af lovgivningsforslagene for at fremme de lovgivningsmæssige fremskridt.
73. Som følge af udbruddet af covid-19-pandemien sendte formandskabet den 17. april 2020 efter anmodning fra en række medlemsstater en skrivelse til Europa-Kommissionen om, at det i betragtning af den alvorlige indvirkning på arbejdsvilkårene og den begrænsede tilgængelighed af personale i hele EU vil være afgørende for mange medlemsstater at frigøre de ressourcer, der er nødvendige i medlemsstaterne til kritisk vigtige foranstaltninger, som har til formål at tackle krisen og dens direkte negative virkninger.

⁴⁹ Dok. 8482/20.

⁵⁰ Dok. 12173/19 og 12174/19.

74. Mange medlemsstater anførte, at det vil være meget vanskeligt at overholde de eksisterende frister, der er fastsat for andet halvår af 2020 vedrørende:
- a) indberetning og automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti i overensstemmelse med artikel 8, stk. 3a og 6, (indsat i DAC ved Rådets direktiv 2014/107/EU (DAC 2)) og
 - b) kravene til indberetning og udveksling af oplysninger vedrørende grænseoverskridende ordninger i overensstemmelse med artikel 8ab, stk. 1, 2, 7, 12 og 18, (indsat i DAC ved Rådets direktiv (EU) 2018/822 (DAC 6)).
75. Som svar på denne anmodning fremsatte Kommissionen den 8. maj et forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for at imødekomme det akutte behov for at udsætte visse frister for indgivelse og udveksling af oplysninger på beskatningsområdet som følge af covid-19-pandemien⁵¹.
76. Efter det forberedende arbejde gav De Faste Repræsentanternes Komité den 3. juni 2020 bemyndigelse til at anvende skriftlig procedure med henblik på vedtagelse heraf⁵². Direktivudkastet forventes vedtaget af Rådet inden den 1. juli 2020.

⁵¹ Dok. 7883/20.

⁵² Dok. 8326/20.

b) Fiscalis

77. Den 8. juni 2018 forelagde Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastlæggelse af "Fiscalisprogrammet" for samarbejde på beskatningsområdet⁵³. Forslaget fastlægger formål, budget, finansieringsformer og regler for perioden 2021-2027 for Fiscalisprogrammet for samarbejde på beskatningsområdet.
78. Forslaget blev drøftet i Fiskalgruppen (Fiscalis). Den 28. november 2018 nåede De Faste Repræsentanternes Komité til enighed om en delvis generel indstilling med henblik på at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure⁵⁴.
79. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg afgav sin udtalelse den 17. oktober 2018⁵⁵.
80. I Europa-Parlamentet blev udvalgets betænkning sat til afstemning i ECON-udvalget den 4. december 2018 og bekræftet på plenarforsamlingen i januar 2019.
81. Der blev afholdt to triloger den 23. januar og den 21. marts 2019 med en række mellemliggende tekniske møder.
82. Resultatet af forhandlingerne blev forelagt De Faste Repræsentanternes Komité til orientering den 27. marts 2019. Teksten indeholder bestemmelser i skarp parentes, der stadig er under overvejelse, og som kan forventes at udgøre en del af de horisontale forhandlinger om FFR.

⁵³ Dok. 9932/18.

⁵⁴ Dok. 14208/18 og dok. 14209/18.

⁵⁵ Dok. 14207/18.

83. Europa-Parlamentet fastlagde sin holdning ved førstebehandlingen den 17. april 2019. Hvad angår de spørgsmål, hvor medlovgiverne ikke er enige (f.eks. gennemførelsesretsakter, delegerede retsakter og budget), har Europa-Parlamentet fastlagt sin egen holdning ved førstebehandlingen.
84. Forhandlingerne forventes at blive genoptaget i 2020, når medlovgiverne har fået løst de horisontale spørgsmål.

C. Koordinering af skattepolitikken

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

a) Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning)

86. Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen mødtes to gange under det kroatiske formandskab, nemlig den 4. februar og den 2. marts 2020, mens dens undergruppe vedrørende eksterne anliggender under ledelse af det kroatiske formandskab mødtes den 16. og 24. januar 2020.
87. Møderne i Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen, der var planlagt til den 1. april og den 3. juni 2020, samt undergruppens møder den 20. marts og den 13. maj blev aflyst som følge af nedlukningsforanstaltningerne i forbindelse med covid-19. De blev erstattet af et møde for fiskalattachéer den 26. maj 2020, som blev afholdt for at drøfte det forestående arbejde og det akkumulerede efterslæb i forbindelse med covid-19-pandemien og for at nå til enighed om den halvårslige situationsrapport fra Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen til samlingen i Økofinrådet den 12. juni 2020⁵⁶ og Rådets medfølgende konklusioner⁵⁷.
88. Det vigtigste højdepunkt i årets to første måneder var revisionen af EU-listen over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner på samlingen i Økofinrådet den 18. februar 2020⁵⁸ og den dermed forbundne overvågning af de tilsagn, som jurisdiktionerne har givet i den sammenhæng.

⁵⁶ Dok. 8374/20.

⁵⁷ Dok. 8375/20.

⁵⁸ Dok. 6129/20.

89. Desuden nåede Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen på mødet den 2. marts 2020 til enighed om en tilgang til vurderingen af ring-fencing-elementer i produktionssystemer i tredjelandes jurisdiktioner.

b) International udvikling

90. Gruppen på Højt Plan blev regelmæssigt orienteret om den relevante internationale udvikling inden for skattepolitik, navnlig i forbindelse med G20-finansministrenes møder, OECD's/G20's inklusive ramme vedrørende BEPS, dens Taskforce vedrørende den Digitale Økonomi og Det Globale Forum for Gennemsigtighed og Informationsudveksling på Skatteområdet.
91. Den 19. november 2013 blev Gruppen på Højt Plan enig om, at skatte- og afgiftsbestemmelser i andre sammenhænge end skattesammenhænge, der medfører ændringer i medlemsstaternes skatte- og afgiftslove eller administrative praksis, eller som har andre skatte- og afgiftsmæssige følger, bør være omfattet af en "uformel varslingsmekanisme". Den systematiske tilgang med at gøre skatteeksperter opmærksomme på disse sager med støtte fra generalsekretariatet har fortsat sikret, at medlemsstaterne varsles i god tid, herunder om forhandlinger af aftaler mellem EU og tredjelande. Blandt de spørgsmål, som blev overvåget af Gruppen på Højt Plan, var gennemførelsen af USA's FATCA-lov (udveksling af skrivelser med de amerikanske myndigheder) og status for direktivet om offentlig landeopdelt rapportering.
-