



Bruxelles, den 15.7.2020
COM(2020) 312 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**EN HANDLINGSPLAN FOR
EN RETFÆRDIG OG ENKEL BESKATNING TIL STØTTE FOR
GENOPRETNINGSSTRATEGIEN**

DA

DA

1. Generel baggrund — EU's skattepolitikker i en omstillingstid

Covid-19-krisen, der er uden fortilfælde, har forstyrret økonomierne i EU og andre steder. EU og dens institutioner, medlemsstater, virksomheder og borgere står over for denne enorme krise i en tid med grundlæggende forandringer præget af klima- og miljørelaterede udfordringer, en digital revolution, voksende ulighed og geopolitiske forandringer.

Kommissionen agter at stå i spidsen for omstillingen til en grønnere og mere digital verden, der er forenelig med principperne for vores sociale markedsøkonomi. En retfærdig, effektiv og bæredygtig beskatning er afgørende for at opfylde disse ambitioner, og EU's skattepolitikker skal således sikre, at alle borgere og virksomheder betaler deres rimelige andel. EU's skattepolitikker skal samtidig udformes således, at såvel virksomhederne som borgerne kan høste det fulde udbytte af det indre marked, arbejde og investere på tværs af grænserne, være innovative og skabe arbejdspladser. Samtidig skal der skabes de rette incitamenter for en bæredygtig og klimavenlig adfærd, herunder bæredygtige investeringer, og det skal sikres, at princippet om, at forureneren betaler, overholdes.

En retfærdig og effektiv beskatning vil blive endnu vigtigere i de kommende måneder og år, hvor EU og det globale samfund arbejder på at komme på fode igen efter covid-19-krisen. Som understreget i Kommissionens meddelelse "Et vigtigt øjeblik for Europa: Genopretning og forberedelser til den næste generation"¹ vil Kommissionen for at sikre, at solidaritet og retfærdighed er en central del af genopretningen, intensivere bekæmpelsen af skattesvig og anden urimelig praksis. Dette vil hjælpe medlemsstaterne med at generere de skatteindtægter, der er nødvendige for at tackle den nuværende krises store udfordringer. Denne meddelelse opfylder denne forpligtelse og indeholder en handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningen med 25 foranstaltninger. Den har til formål at imødegå den nuværende krises dobbelte udfordring, nemlig at støtte en hurtig og bæredygtig økonomisk genopretning og sikre tilstrækkelige offentlige indtægter i EU. I handlingsplanen:

- skitseres en række foranstaltninger, der skal mindske de skattemæssige hindringer for virksomhederne i det indre marked. Skattemæssige forenklinger vil skabe bedre rammer for erhvervslivet, styrke virksomhedernes konkurrenceevne og bidrage til økonomisk vækst
- bebudes en række initiativer, der skal hjælpe medlemsstaterne med at håndhæve de eksisterende skatteregler og forbedre overholdelsen af skattereglerne. Vi er nødt til at sikre, at medlemsstaterne sikrer de skatteindtægter, der er nødvendige for at finansiere håndteringen af de store udfordringer i den nuværende krise, uden at pålægge dem, der allerede er hårdt ramt af krisen, en urimelig byrde. Bekæmpelsen af skattesvig, skatteundgåelse og skatteunddragelse er fortsat af afgørende betydning i denne henseende. Dette bør også bidrage til opkrævningen af indtægter til både de nationale budgetter og EU-budgettet på en mere retfærdig, tilpasset, effektiv og virkningsfuld måde i medlemsstaterne.

Denne handlingsplan er et af nøgleelementerne i en omfattende og ambitiøs EU-skattedagsorden for de kommende år, som også omfatter følgende vigtige initiativer:

¹ COM(2020) 456 final.

- Et veludformet skattesystem spiller en vigtig rolle med hensyn til at støtte den grønne omstilling. Anvendelsen af beskatning som et politisk instrument vil bidrage til at nå målet om klimaneutralitet i 2050 såvel som de øvrige miljømål under den europæiske grønne pagt.² I processen vil det også sikre de offentlige budgetter yderligere offentlige skatteindtægter til støtte for intelligente investeringer i en grøn omstilling. Miljøafgifter bidrager til at sende de rette prissignaler og skabe de rette incitamenter til producenter, brugere og forbrugere for at tilskynde til et mindre forurenende forbrug og bidrage til bæredygtig vækst. De kan også gøre det muligt at sænke skatterne på andre områder, f.eks. på arbejdskraft, og hvis indtægterne sættes til side til passende social beskyttelse, kan sådanne afgifter således være en win-win-løsning på både miljøspørgsmål og beskæftigelses spørgsmål.
- En gennemgribende **reform af selskabsskattesystemet, således at det passer til vores moderne og stadig mere digitaliserede økonomi**, er endnu vigtigere i dag for at støtte vækst og generere de nødvendige indtægter på en retfærdig måde ved at **tilpasse beskatningsrettigheder til værdiskabelse og fastsætte et minimumsniveau for effektiv beskatning af virksomhedsoverskud**. Kommissionen støtter aktivt de globale drøftelser, der føres af OECD og G20, og er klar til at handle, hvis der ikke opnås en global aftale. Inden årets udgang vil Kommissionen redegøre for de næste skridt som opfølgning på de globale drøftelser i en **handlingsplan for erhvervsbeskatning i det 21. århundrede**.
- **Den globale bekæmpelse af skatteunddragelse og skatteundgåelse kræver en beslutsom indsats**. Covid-19-udbruddet har foranlediget en hidtil uset indgriben på nationalt plan og på EU-plan for at støtte medlemsstaternes økonomier og lette deres genopretning. Dette omfatter statslig indgriben for at sikre likviditet og adgang til finansiering for virksomheder, hvoraf en betydelig del har været omfattet af EU-statsstøttereglerne. Unionens liste over ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner på skatteområdet ("EU-liste over ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner") er udarbejdet for at imødegå trusler mod EU-medlemsstaternes skattegrundlag. I lyset heraf fremsætter Kommissionen en henstilling om, at medlemsstaterne gør deres økonomiske støtte til virksomheder i Unionen betinget af, at de pågældende virksomheder ikke har nogen forbindelser til jurisdiktioner på EU-listen.
- For fuldt ud at opfylde EU's dagsorden for retfærdig beskatning skal alle eksisterende politiske redskaber tages i brug. Det er i denne forbindelse, at Kommissionen vil undersøge, hvordan bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som tillader, at **forslag om beskatning vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure, herunder artikel 116 i TEUF**, kan udnyttes fuldt ud.

Ud over disse flagskibsinitiativer vil **EU's skattepolitikker fortsat bidrage til Kommissionens bredere dagsorden**. F.eks. vil revisionen af tobaksvaredirektivet³ og alkoholdirektivet⁴ samt

² Initiativer såsom gennemgangen af energibeskatningsdirektivet og oprettelsen af en CO₂-grænsetilpasningsmekanisme er en del af den europæiske grønne pagt, som også tager sigte på at bane vejen for bredt baserede skattereformer på nationalt plan, afskaffe subsidier til fossile brændstoffer, flytte skattebyrden fra arbejde til forurening, samtidig med at der tages samfundsmæssige hensyn. Som led i indsatsen til støtte for denne målsætning vil Kommissionen arrangere en konference om miljøvenlig beskatning i 2020.

³ Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12).

⁴ Rådets direktiv 2011/64/EU af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -sætterne for forarbejdet tobak (EUT L 176 af 5.7.2011, s. 24).

bestemmelserne om privatpersoners grænseoverskridende anskaffelser i det horisontale direktiv om punktafgifter⁵ blive iværksat for at bidrage mere effektivt til målsætningerne på folkesundhedsområdet og undgå skattesvig. Kommissionen vil også fortsat forfølge sin dagsorden for en retfærdig, enkel og bæredygtig beskatning i det europæiske semester, der omfatter beskatning som et redskab til udformning af en helhedsorienteret dagsorden for en socialt retfærdig grøn omstilling, bl.a. ved at fremme grøn budgettering. Desuden støtter Kommissionen fortsat gennemførelsen af dagsordenen for en retfærdig og enkel beskatning gennem sine programmer for teknisk bistand.

Skattepakken om en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien — juli 2020

Denne skattepakke består af tre elementer:

1. I denne meddelelse skitseres en handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien og en række kommende initiativer inden for direkte og indirekte beskatning.
2. Et **lovgivningsforslag**⁶ om **revision af direktivet om administrativt samarbejde**⁷, som omfatter:
 - indførelse af **automatisk udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes skattemyndigheder om indtægter genereret af sælgere på digitale platforme**. Oplysningerne vil hjælpe skattemyndighederne med at kontrollere, at de, der tjener penge via digitale platforme, betaler den rette skat
 - styrkelse af det administrative samarbejde ved at præcisere de eksisterende regler.
3. I meddelelsen om "god skatteforvaltning i og uden for EU"⁸ vil der blive gjort status over de fremskridt, der er gjort med hensyn til forbedringer inden for god skatteforvaltning i EU, men også uden for EU, med forslag til områder, hvor der kan ske forbedringer. Vi skal handle i EU, men også globalt. De vigtigste indsatsområder er:
 - en reform af **adfærdskodeksen** for erhvervsbeskatning
 - en gennemgang af **EU-listen** over ikkesamarbejdsvillige skattejurisdiktioner
 - forbedringer med henblik på at styrke **god skatteforvaltning** i forhold til EU's fonde og EU-medlemsstaternes koordinerede defensive foranstaltninger
 - støtte til **partnere i udviklingslande** med henblik på forbedringer inden for god skatteforvaltning.

⁵ Rådets direktiv 92/83/EØF af 19. oktober 1992 om harmonisering af punktafgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 21) og Rådets direktiv 92/84/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af punktafgiftssatserne for alkohol og alkoholholdige drikkevarer (EFT L 316 af 31.10.1992, s. 29).

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (EUT L 64 af 11.3.2011, s. 1).

⁸ COM(2020) 313 final.

2. Vi har allerede opnået meget — men der skal gøres mere

2.1 Bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse og -undgåelse:

I de seneste år har EU fokuseret sin indsats på at bekæmpe skatteunddragelse og styrke gennemsigtigheden. En række lovgivningsinitiativer har mere end nogensinde før gjort det vanskeligere for skatteyderne at undgå og unddrage sig deres skat, herunder banebrydende gennemsigtighed og medlemsstaternes samarbejdsprojekter. Specifikke eksempler omfatter direktivet om bekæmpelse af skatteundgåelse⁹, Kommissionens henstilling om gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug af beskatningsoverenskomster¹⁰, regler om gennemsigtighed i skatteafgørelser¹¹ og indførelse af land for land-rapporter mellem skattemyndighederne¹².

Skattemyndighederne har i dag derfor et bredere sæt værktøjer til at opdage og imødegå urimelig adfærd og samarbejde med andre retshåndhævende myndigheder. Automatisk udveksling af oplysninger og fælles foranstaltninger er blevet almindelig udbredt i EU mellem medlemsstaterne, som det fremgår af evalueringerne af rammerne for det administrative samarbejde i EU¹³. Skattemyndighederne har også fået adgang til oplysninger om bekæmpelse af hvidvask af penge¹⁴. Desuden skal skatteundgåelsesordninger nu indberettes som følge af de nye EU-regler om potentielt aggressive skatteplanlægningsordninger¹⁵.

Momspakken for e-handel¹⁶, der finder anvendelse fra 2021, har fjernet momsfrigtagelsen for import af varer til en værdi på under 22 EUR, hvilket betyder, at der skal betales moms på alle varer, der importeres til EU, hvilket vil mindske risikoen for svig. Instrumenterne til administrativt samarbejde på momsområdet er også blevet styrket: Eurofisc¹⁷ kan nu på eget initiativ samarbejde og udveksle oplysninger med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og

⁹ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (EUT L 193 af 19.7.2016, s. 1).

¹⁰ Kommissionens henstilling (EU) 2016/136 af 28. januar 2016 om gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug af beskatningsoverenskomster (EUT L 25 af 2.2.2016, s. 67).

¹¹ Rådets direktiv (EU) 2015/2376 af 8. december 2015 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 332 af 18.12.2015, s. 1).

¹² Rådets direktiv (EU) 2016/881 af 25. maj 2016 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 146 af 3.6.2016, s. 8).

¹³ Europa-Kommissionen (2017). Evaluering af forordning (EU) 904/2010 — Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2017) 428 final (for moms) og Europa-Kommissionen (2019) — Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om evaluering af Rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på området beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (SWD(2019)328 final).

¹⁴ Rådets direktiv (EU) 2016/2258 af 6. december 2016 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger indberettet i henhold til hvidvaskreguleringen (EUT L 342 af 16.12.2016, s. 1).

¹⁵ Rådets direktiv (EU) 2018/822 af 25. maj 2018 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger (EUT L 139 af 5.6.2018, s. 1).

¹⁶ Rådets direktiv (EU) 2017/2455, Rådets forordning (EU) 2017/2454, Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2017/2459, Rådets direktiv 2019/1995/EU, Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2019/2026 og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2020/194: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1.

¹⁷ Eurofisc er et netværk til hurtig udveksling, behandling og analyse af målrettede oplysninger om grænseoverskridende svig mellem medlemsstaterne og til koordinering af opfølgende foranstaltninger.

Europol¹⁸, og skattemyndighederne kan udveksle oplysninger med toldmyndighederne om import, der er pålagt moms, og toldsvig¹⁹, og tilrettelægge fælles revisioner med aktiv deltagelse af udenlandske skatteembedsmænd i administrative undersøgelser.

Skattesvig og skatteunddragelse er imidlertid fortsat en trussel mod sunde offentlige finanser. Indtægtstab i EU som følge af enkeltpersoners internationale skatteunddragelse, der dækker personlig indkomstskat, kapitalindkomstskat og formue- og arveafgifter, er anslået til 46 mia. EUR i 2016²⁰. Momsgabet (dvs. forskellen mellem de forventede momsindtægter og det momsbeløb, der rent faktisk opkræves) er anslået til 137 mia. EUR i 2017, herunder grænseoverskridende momssvig på 50 mia. EUR²¹. Kommissionen fremlagde i 2018 en omfattende reform af momssystemet for handel inden for EU²². Vedtagelsen af dette forslag om den endelige momsordning vil ved at fjerne fritagelsen for leveringer inden for Fællesskabet bidrage til at mindske denne forskel og gøre det lettere at overholde reglerne. Selskabsskatteundgåelse i EU beløber sig ligeledes til mere end 35 mia. EUR om året ifølge flere skøn²³. Disse betydelige indtægtstab er endnu mere problematiske i betragtning af, at de økonomiske konsekvenser af covid-19 uundgåeligt vil reducere skatteprovenuet væsentligt. Desuden er momssvig i nogle tilfælde også forbundet med toldsvig. Tabet af skatteindtægter underminerer en retfærdig byrdefordeling mellem skatteyderne og et retfærdigt nationalt bidrag til EU-budgettet. Næsten 75 % af europæerne ønsker, at der gøres en større indsats på EU-plan for at bekæmpe skatteunddragelse²⁴.

2.2 Skatteforvaltning i den digitale tidsalder

Der er behov for yderligere tiltag på EU-plan for at styrke bekæmpelsen af skatteunddragelse og hjælpe skattemyndighederne med at holde trit med en økonomi i konstant udvikling. Den digitale økonomi og udviklingen af nye forretningsmodeller skaber nye udfordringer for skattemyndighederne. Desuden har skattemyndighederne begrænsede ressourcer på nationalt plan til at udnytte den enorme mængde oplysninger, som de indsamler i forbindelse med gennemførelsen af de foranstaltninger, der er truffet de seneste år.

Digitalisering af økonomien og af nationale myndigheder bør også ses som en mulighed. Brugen af digitale løsninger letter skattemyndighedernes opgaver og vil medvirke til at nedbringe

¹⁸ Desuden lancerede Europol det nye europæiske center for finansiel og økonomisk kriminalitet (EFECC). Centret vil styrke den operationelle støtte til EU-medlemsstaterne og EU-organerne inden for finansiel og økonomisk kriminalitet og fremme den systematiske brug af finansielle efterforskninger: <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

¹⁹ Rådets forordning (EU) 2018/1541 af 2. oktober 2018 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 og (EU) 2017/2454, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 259 af 16.10.2018, s. 1).

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf.

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf.

²² Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF for så vidt angår indførelsen af de detaljerede tekniske foranstaltninger til gennemførelse af det endelige momssystem for beskatning af handel mellem medlemsstaterne (COM(2018) 329 af 25. maj 2018).

²³ Selv om metoderne til skatteundgåelse er påvist i mange undersøgelser, er det svært at måle indtægtstab som følge heraf, da det er et komplekst fænomen, og da der kun foreligger begrænsede oplysninger. Dover et al. (2015) anslår, at indtægtstab på grund af overførsel af overskud inden for EU beløber sig til ca. 50-70 mia. EUR, hvilket svarer til mindst 17 % af indtægterne fra selskabsskat i 2013. På grundlag af en ligevægtsmodel har Álvarez-Martínez et al. (2018) beregnet, at skatteundgåelse i EU-28 medfører et tab af selskabsskatteindtægter på 36 mia. EUR om året. Zucman m.fl. (2018) anslår, at EU-28 taber ca. 37 mia. EUR.

²⁴ Europa-Parlamentet (2016). Skattesvig: 75 % af europæerne ønsker, at EU gør mere for at bekæmpe skattesvig, Europa-Parlamentets nyheder, 29.7.2016.

efterlevelselsesomkostningerne for både skattemyndigheder og virksomheder. Dataanalyse er desuden afgørende for anvendelsen af den stigende mængde indsamlede oplysninger. På e-handelsområdet, hvor told- og skattemyndighederne vil råde over en enorm mængde oplysninger og informationssystemer, bliver det særlig vigtigt at skabe synergier mellem skatte- og toldmyndighederne på dette område. Digitalisering er også afgørende for at lette indberetningsbyrden for virksomheder, navnlig SMV'er, bl.a. ved at de statistiske myndigheder genbruger oplysninger.

I en konference, som Kommissionen afholdt i december 2019 om **moms i den digitale tidsalder**, blev det understreget, at det er nødvendigt at uddybe overvejelserne på dette område. I disse overvejelser bør der være fokus på, hvordan skattemyndighederne kan anvende teknologi til at bekæmpe skattesvig og skabe gode rammer for virksomhederne, og om de nuværende momsregler er tilpasset erhvervsvirksomhed i den digitale tidsalder.

2.3 Forenkling af EU's skattepolitikker for at fremme et konkurrencedygtigt indre marked

EU har også gjort fremskridt inden for forenkling af beskatningen. Der er indført nye regler for at sikre en hurtigere og mere effektiv bilæggelse af skattetvister inden for direkte beskatning som følge af fortolkningen eller anvendelsen af aftaler og konventioner indgået mellem medlemsstaterne med bestemmelser om fjernelse af dobbeltbeskatning²⁵. Den vedtagne momspakke for e-handel har fjernet en af de største hindringer for handel på tværs af grænserne. Virksomheder, der sælger varer på internettet til deres kunder, kan opfylde deres momsforpligtelser i EU via en brugervenlig onlineportal på deres eget sprog.

Der er også taget initiativer på EU-plan for at hjælpe medlemsstater, der anvender beskatning som et redskab til bæredygtig økonomisk vækst, herunder i forbindelse med det europæiske semester. Kommissionen har navnlig understreget, at vækstfremmende skattesystemer kan bidrage til at understøtte private investeringer, forbedre vilkårene for erhvervslivet, fremme beskæftigelsen, mindske uligheden og bidrage til en ud fra et miljømæssigt synspunkt modstandsdygtig økonomi. Samtidig kan en forenkling af skattesystemet bidrage til at begrænse de økonomiske forvriddinger og lette den administrative byrde for virksomhederne. Vedtagelsen af forslaget om momssatser²⁶, der i øjeblikket drøftes i Rådet, vil give medlemsstaterne fleksibilitet til under strenge kriterier at fastsætte deres egne satser — der er nødvendige for at komme ud af den nuværende krise — men vil også gøre det muligt for medlemsstaterne at tilpasse momspolitikken bedre til miljømålene og de sundhedsmæssige mål.

Omkostningerne til overholdelse af skattereglerne er dog fortsat høje i EU. Vi er navnlig nødt til at støtte unge og innovative virksomheder, der kæmper mere med administrativ kompleksitet end store multinationale selskaber. Små virksomheders efterlevelselsesomkostninger er typisk væsentligt højere end store virksomheders²⁷. Omkostningerne til overholdelse af skattereglerne anslås for store virksomheder at udgøre ca. 2 % af den betalte skat, mens de for små og mellemstore virksomheder udgør omkring 30 % af den betalte skat²⁸. Desuden skaber kompleksiteten forbundet med et sammensurium af 27 forskellige skattesystemer ikke kun smuthuller for skattemisbrug, men også

²⁵ Rådets direktiv (EU) 2017/1852 af 10. oktober 2017 om skattetvistbilæggelsesmekanismer i Den Europæiske Union (EUT L 265 af 14.10.2017, s. 1).

²⁶ COM(2018) 20 af 18.1.2018.

²⁷ Europa-Kommissionen (2018). Study on tax compliance costs for SMEs, Final report – Undersøgelse (Offentliggjort: 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf.

usikkerhed for ærlige skatteydere, der ganske enkelt bliver overvældet og dermed uforvarende overtræder reglerne.

Derfor er der også behov for en indsats på EU-plan for at få et enklere og mere moderne skattemiljø. Dette vil gøre det lettere for hæderlige virksomheder at udnytte fordelene ved det indre marked og opretholde økonomisk vækst i EU. Som angivet i Kommissionens nylige meddelelse om hindringer for det indre marked fremhæves nationale regler og procedurer på beskatningsområdet konsekvent af virksomhederne som en af de største hindringer, de står over for²⁹. Disse hindringer påvirker især virksomheder, der er aktive på tværs af grænserne, da de er nødt til at tilpasse sig til forskellige nationale systemer og forvaltninger. De hindringer, som virksomhederne angiver, omfatter en lang række forskellige aspekter såsom registrering og indberetningsforpligtelser vedrørende både moms og erhvervsbeskatning.

3. En ny handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien

I denne meddelelse redegøres for en ny, afbalanceret tilgang, der kombinerer foranstaltninger til bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse med foranstaltninger, der letter tilværelsen for ærlige skatteydere. Den sætter skatteyderen i centrum. De forskellige påtænkte foranstaltninger i handlingsplanen er derfor struktureret ud fra en skatteydere forløb. Med forskellige milepæle for denne skatteydere forløb beskrives de pågældende foranstaltninger som vejen frem for EU til at opfylde den dobbelte målsætning om at bekæmpe skatteunddragelse og forenkle beskatningen.

Planen omfatter 25 foranstaltninger (se bilaget), som Kommissionen vil foreslå og gennemføre frem til 2024. De skitserede mulige lovgivningsmæssige ændringer afhænger af resultaterne af en konsekvensanalyse, herunder om grundlæggende rettigheder og navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger, som vil blive gennemført, når det er nødvendigt, for at vurdere de forskellige politiske løsningsmodeller i overensstemmelse med principperne om bedre regulering³⁰.

3.1 Registrering

En effektiv registrering er et første skridt til at sikre, at skatteyderne betaler deres rimelige andel³¹. I EU identificeres skatteydere ved hjælp af et skatteregistreringsnummer (TIN)³². Momspligtige skatteydere identificeres ved hjælp af et momsregistreringsnummer. Databaser med oplysninger om skatteydere skal ajourføres, og skatteyderne skal derfor fremsende alle nødvendige oplysninger til skattemyndighederne. Når der sker ændringer (f.eks. når en skatteyder flytter permanent til en anden medlemsstat), bør registreringsoplysningerne ændres.

²⁹ COM(2020) 93 final og ledsagende dokument SWD(2020) 54 final.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_da.

³¹ I dette kapitel er der fokus på skatteydere, og de betragtes som skattemyndighedernes kunder. Interaktionen mellem skatteydere og skattemyndigheder er opdelt i fem centrale trin: registrering, indberetning, kontrol, betaling og tvister. Disse fem trin er hentet fra: OECD (2017), Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies: https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Trinene er tilpasset det valgte fokus, og "opkrævning" (set fra en skattemyndigheds perspektiv) bliver således til betaling set fra en skatteydere perspektiv. Mere generelt om kundeforløbet: Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. Journal of marketing, 80(6), s. 69-96.

³² Eller tilsvarende. Kommissionens websted "TIN on Europa" giver et overblik over TIN-numre i EU: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

Registreringen bør forenkles mest muligt, hvis den skal være effektiv. Det bør ikke være besværligt at indhente TIN- og/eller momsnumre. Når skatteydere flytter til en anden medlemsstat for at arbejde eller beslutter at etablere virksomhed i den pågældende medlemsstat, skal proceduren for opdatering af registre over skatteydere være nem, således at skatteydernes administrative byrde bliver så lille som muligt. Hvis skatteyderne skal dokumentere deres skattemæssige hjemsted, dvs. hvor de er registreret som skatteydere, over for en anden skattemyndighed end deres egen, skal proceduren være enkel.

For at forenkle skatteregistreringen for skatteydere vil Kommissionen træffe følgende foranstaltninger:

I 2022/2023

1. Selv efter gennemførelsen af momspakken for e-handel stilles der krav til skatteydere, som er registreret i etableringsmedlemsstaten, om yderligere momsregistrering i de medlemsstater, hvor de ikke er etableret, men udfører visse afgiftspligtige transaktioner. Kommissionen vil foreslå en ændring af momsdirektivet³³ med det formål at bevæge sig i retning af **fælles EU-momsregistrering**, hvor de vil kunne levere tjenesteydelser og/eller sælge varer hvilket som helst sted i Unionen.
2. "Et Europa klar til den digitale tidsalder" er en af Kommissionens seks hovedprioriteter. Mere specifikt er modernisering af den offentlige forvaltning et af målene i Kommissionens handlingsplan for e-forvaltning³⁴. For at bidrage til dette mål er det vigtigt at sikre en **effektiv brug af skatteydernes oplysninger** i fuld overensstemmelse med EU's databeskyttelsesregler. Som det fremgår af Kommissionens nylige evaluering af det administrative samarbejde på området for direkte beskatning, er det fortsat muligt at øge kvaliteten og brugen af skatteoplysninger³⁵. Kommissionen vil gennemføre et pilotprojekt for at vurdere, hvilken eller hvilke digitale løsninger der kan anvendes, og hvordan man kan sikre en bedre udnyttelse af oplysninger, skabe nye digitale tjenester til skatteyderne og støtte skattemyndighedernes arbejde mere effektivt på EU-plan. Kommissionen vil offentliggøre et arbejdsdokument om konklusionerne og anbefalingerne fra pilotprojektet.

3.2 Indberetning

Skatteyderne indberetter regelmæssigt deres skatte- eller afgiftstilsvær til skattemyndighederne og opfylder dermed en række oplysningskrav. For at sikre, at skatteydernes indberetning er så effektiv som muligt, skal selvangivelserne være enkle, de påkrævede oplysninger skal holdes på et minimum, og de procedurer og systemer, som skatteyderne anvender til at indgive deres selvangivelser til skattemyndighederne, bør være enkle. Angivelserne bør så vidt muligt være udfyldt på forhånd. Principperne for e-forvaltning bør også gælde for skatteoplysninger, navnlig i forbindelse med indberetning. Når der anlægges en holistisk tilgang, bør skatteyderne kun forpligtes til at give oplysninger én gang via digitale, sikre og inklusive "one-stop-shop"-e-tjenester. Ved

³³ Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1).

³⁴ Europa-Kommissionen (2016). EU-handlingsplan for e-forvaltning 2016-2020 Fremskyndelse af forvaltningernes digitale omstilling (COM(2016) 179 final).

³⁵ Europa-Kommissionen (2019). Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene – Evaluering af Rådets direktiv (EU) nr. 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (SWD(2019) 328 final).

genbrug af sådanne oplysninger, f.eks. statistiske myndigheders genbrug, bør relevante fortrolighedsordninger respekteres.

Effektiv indberetning er forankret i skatteydernes frivillige efterlevelse. Skattemyndighederne er afhængige af, at skatteyderne giver dem korrekte oplysninger om deres skattepligtige indkomst og skattebegivenheder. Foranstaltninger til at fremme og opretholde frivillig efterlevelse og øge tilliden mellem skattemyndighederne på den ene side og skatteyderne på den anden kan gøre indberetningen mere effektiv.

Skatteydernes indberetning understøttes og suppleres af indberetninger fra tredjeparter, f.eks. arbejdsgivere, finansielle institutioner og i stigende grad fra andre skattemyndigheder.

For at forenkle virksomhedernes indberetning og sikre, at de indberettede oplysninger er korrekte, vil Kommissionen træffe følgende foranstaltninger:

I 2020/2021

3. Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne udarbejde et initiativ, der skal gøre det lettere for virksomhederne at overholde og fremme deres overholdelse af skattereglerne — **en EU-ramme for samarbejdsbaseret overholdelse** — baseret på øget samarbejde, tillid og gennemsigtighed mellem skattemyndighederne. Initiativet bør sikre en klar ramme for en forebyggende dialog mellem skattemyndighederne om en fælles løsning af grænseoverskridende skattespørgsmål på selskabsskatteområdet. Initiativet vil omfatte både SMV'er og større virksomheder, om end med et andet fokus, så det passer bedre til deres virkelighed. Programmet vil supplere de eksisterende nationale og internationale programmer for samarbejdsbaseret overholdelse. Kommissionen samarbejder med eksperter fra medlemsstaterne om den forberedende fase af iværksættelsen af ikkelovgivningsmæssige pilotprojekter rettet mod SMV'er og større virksomheder i 2021.

I 2022/2023

4. Medlemsstaterne anvender allerede nye teknologier for at få hurtigere og/eller mere detaljerede oplysninger om indenlandske transaktioner. De trufne foranstaltninger varierer imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket i høj grad øger byrden for virksomheder, der opererer på tværs af grænserne. Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag om **modernisering af momsindberetningsforpligtelserne**. Det bør sikre en hurtigere og mere detaljeret udveksling af oplysninger om transaktioner inden for EU, eventuelt i realtid, og samtidig strømline de mekanismer, der kan anvendes i forbindelse med indenlandske transaktioner. **Behovet for at udvide e-faktureringen** yderligere vil blive undersøgt i denne sammenhæng.
5. Kommissionen vil foreslå en ændring af momsdirektivet med henblik på en **yderligere udvidelse af anvendelsesområdet for one-stop-momsordningen**, som har været gældende siden 2015 for angivelse og betaling af moms på teleydelser, radio- og TV-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser³⁶ og skal udvides i 2021 i forbindelse med gennemførelsen af momspakken for e-handel til fjernsalg af andre varer og tjenesteydelser end teleydelser, radio- og TV-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser. Denne foranstaltning tager sigte på at omfatte alle de resterende transaktioner mellem erhvervsdrivende og forbrugere (B2C), der

³⁶ Teleydelser, radio- og TV-spredningstjenester og elektroniske tjenesteydelser.

endnu ikke er omfattet. Skatteyderne bør derefter kunne indberette alle B2C-transaktioner i EU i en enkelt momsangivelse, der skal indgives i deres etableringsmedlemsstat. Muligheden for obligatorisk anvendelse af one-stop-shoppen for indførsel og den fastsatte tærskel for anvendelsen heraf vil også blive undersøgt i denne forbindelse.

3.3 Betaling

Et afgørende skridt i beskatningsprocessen er betalingen af skyldige skatter og afgifter. Skatteyderne forventes at betale deres skatter til tiden og fuldt ud. De fleste skatteydere gør dette og betaler frivilligt, hvad de skal. For at sikre, at betalingerne finder sted på den mest effektive måde, bør skattemyndighederne udvide de elektroniske betalingsmetoder, der er til rådighed for skatteyderne. I nogle medlemsstater er det f.eks. også muligt at betale flere skatter via en smartphoneapp.

Momspligtige virksomheder og arbejdsgivere eller andre agenter og formidlere, der betaler skat på vegne af skatteyderne, bør også have adgang til e-tjenester og drage fordel af forenklinger. Nem betaling er især et vigtigt aspekt for små og mellemstore virksomheder, som ofte står over for uforholdsmæssige relativt højere efterlevelseseomkostninger³⁷.

For at sikre en bedre overholdelse af skattereglerne bør skattemyndighederne anvende nye måder at samarbejde med skatteyderne på, f.eks. ved at gøre brug af en adfærdsbaseret tilgang eller samarbejdsbaseret overholdelse.

Det skyldige skattebeløb skal være korrekt fra begyndelsen for at undgå, at skatteyderne skal anmode om og afvente en tilbagebetaling. Tilbagebetalinger tager tid og er sårbare over for svig. Når der forventes tilbagebetalinger, bør skattemyndighederne behandle sagerne så hurtigt som muligt for at undgå, at skatteyderne skal vente længe og få likviditetsproblemer.

For at øge effektiviteten af skattebetalingsprocedurerne i EU vil Kommissionen træffe følgende foranstaltninger:

I 2020/2021

6. Kommissionen vil fremsætte **henstillinger om, hvordan bistanden ved inddrivelse af skyldige skatter kan forbedres**. I disse henstillinger vil der også være fokus på behovet for at respektere skatteydernes rettigheder. I Kommissionens rapport om, hvordan ordningerne om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger fungerer³⁸, konkluderes det, at medlemsstaterne for at sikre effektiviteten af den gensidige bistand ved inddrivelse bør styrke deres interne skatteinddrivelsessystemer og anvende tilstrækkelige ressourcer til at behandle anmodninger om bistand ved inddrivelse. Det blev også konkluderet, at det stadig kan overvejes at forbedre forskellige aspekter af, hvor

³⁷ Europa-Kommissionen (2018) Study on tax compliance costs for SMEs, Final report – Undersøgelse (Offentliggjort: 12.12.2018).

³⁸ COM(2017) 778 final.

ordningen om bistand ved inddrivelse af skatter (i henhold til direktiv 2010/24/EU³⁹) fungerer. Den nye⁴⁰ rapport fra Kommissionen vil følge op på ovennævnte konklusioner.

I 2022/2023

7. Skatteyderne bør på forhånd have klar besked om, hvor de forventes at betale skat. Kommissionen vil foreslå lovgivning for at præcisere, hvor skatteydere, der er aktive på tværs af grænserne i EU, skal betragtes som skattemæssigt hjemmehørende. I dag anvender medlemsstaterne fortsat en række forskellige kriterier for fastlæggelse af det skattemæssige hjemsted, hvilket medfører en risiko for dobbeltbeskatning (eller dobbelt ikkebeskatning). Formålet med dette initiativ er at sikre en **mere konsekvent fastlæggelse af det skattemæssige hjemsted** i det indre marked.
8. Det er en prioritet for Kommissionen at forbedre selskabsskattemiljøet. På trods af de foranstaltninger, der er truffet i perioden 2016-2019⁴¹, er der fortsat skattemæssige hindringer for grænseoverskridende investeringer⁴². Kommissionen vil foreslå et lovgivningsinitiativ om indførelse af et fælles, standardiseret EU-dækkende kildeskattesystem ledsaget af indførelsen af en mekanisme for informationsudveksling og samarbejde mellem skattemyndighederne. Desuden vil Kommissionen vurdere behovet for udveksling af oplysninger og samarbejde mellem skattemyndigheder og myndigheder, der er ansvarlige for tilsynet med de finansielle markeder⁴³. De muligheder, der overvejes, vil omfatte både lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, og der vil blive taget hensyn til OECD's TRACE-initiativ (Treaty Relief and Compliance Enhancement)⁴⁴. Målet vil være på den ene side at nedbringe omkostningerne til overholdelse af skattereglerne væsentligt for grænseoverskridende investorer og på den anden side at forebygge skatteunddragelse⁴⁵.

3.4 Kontrol, overvågning og administrativt samarbejde.

Retfærdig beskatning er en hjørnesten i den europæiske sociale model til gavn for virksomhederne og borgerne. For at opretholde denne beskatning forventes skatteyderne at indsende deres selvangivelser og betale deres skat rettidigt. De fleste skatteydere gør dette, og skattemyndighedernes udgangspunkt bør være en formodning om ærlighed og efterlevelse. Men

³⁹ Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84 af 31.3.2010, s. 1).

⁴⁰ Kommissionen skal hvert femte år aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet (artikel 27, stk. 3, i direktiv 2010/24/EU).

⁴¹ Europa-Kommissionen (2017) Adfærdskodeks for kildebeskatning:

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

⁴² For nylig dokumentation for, at dette fortsat er et problem, henvises til ECB's Rådgivende Gruppe om Markedsinfrastrukturer for Værdipapirer og Sikkerhed (2020): "10th T2S Harmonisation Progress Report - Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement".

⁴³ Der henvises her til EU-myndigheder og nationale myndigheder med ansvar for tilsynet med de finansielle markeder. Yderligere oplysninger findes på Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndigheds (ESMA's) websted: <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>.

⁴⁵ Investorernes omkostninger er anslået til at beløbe sig til mere end 8 mia. EUR om året: Europa-Kommissionen (2017). Fremskyndelse af kapitalmarkedsunionen: tackling af nationale hindringer for kapitalstrømme (COM(2017) 147). Skattesvig på området for kildebeskatning af grænseoverskridende udbytte er anslået til mere end 55 mia. EUR: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>.

desværre følger nogle skatteydere ikke spillereglerne. Skattemyndighederne har pligt til at kontrollere skatteborgernes skatteforhold, verificere og i nogle tilfælde gennemføre skatterevisioner.

Kontrollen sikrer, at der fortsat er tillid til, at skattesystemet er retfærdigt, og den sikrer ens spilleregler på beskatningsområdet og forhindrer, at ærlige skatteydere ender med at betale mere, fordi andre skatteydere ikke overholder reglerne og ikke betaler deres rimelige andel. En effektiv skattekontrol kan desuden have en afskrækkende effekt på fremtidig manglende efterlevelse.

For at kunne foretage en effektiv og virkningsfuld skattekontrol bør skattemyndighederne basere sig på risikostyringsteknikker for at kunne målrette skattekontrollen mere effektivt mod de rette grupper af skatteydere. Kontrollen bør baseres på en bred vifte af informationskilder, navnlig — i forbindelse med skatteydere, der er aktive på tværs af grænserne — oplysninger fra andre medlemsstater og tredjelande gennem udveksling af oplysninger.

For at strømline kontrolproceduren og forbedre kontrollen vil Kommissionen træffe en række foranstaltninger for at videreudvikle Eurofiscnetværket:

9. Eurofisc 2.0 — 2022/2023

- ✓ Kommissionen vil eventuelt gennem et lovgivningsinitiativ om ændring af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010⁴⁶ foreslå, at **Eurofisc får en reel EU-kapacitet til at bekæmpe momssvig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner**. Denne platform, som består af skattemyndighedernes eksperter i bekæmpelse af momssvig, fik et nyt retligt mandat i 2018⁴⁷, der tillader fælles behandling af oplysninger på EU-plan. Den opdelte kontrolproces i forskellige skattejurisdiktioner kan derfor nu strømlines i Eurofisc. Kommissionen vil tage skridt til at sikre, at Eurofisc får en sådan reel EU-kapacitet med flere oplysninger og værktøjer til rådighed.
- ✓ Ud over at gøre Eurofiscnetværket mere effektivt bør netværkets forbindelser til andre relevante EU-organer og myndigheder i medlemsstaterne også styrkes. **Eurofisc bør blive et EU-knudepunkt for skatteoplysninger, ikke kun i momsøjemed, men f.eks. også for myndigheder med ansvar for tilsynet med de finansielle markeder⁴⁸, toldmyndigheder, OLAF og Europol**. Der sker allerede nogen udveksling i dag, men den skal strømlines og styrkes, struktureres og eventuelt understøttes aktivt på EU-plan. I omdannelsesprocessen vil der også blive taget højde for en **udvidelse af Eurofiscs anvendelsesområde**. I denne forbindelse bør Eurofiscs kapacitet kunne anvendes på området for **direkte beskatning**.
- ✓ **Skattemyndighederne vil få gavn af delingen af ressourcer i Eurofisc med en reel EU-kapacitet, der betjener alle medlemsstater automatisk**. Inden for rammerne af Eurofisc med

⁴⁶ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1).

⁴⁷ Rådets forordning (EU) 2018/1541 af 2. oktober 2018 om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 og (EU) 2017/2454, for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 259 af 16.10.2018, s. 1).

⁴⁸ Der henvises her til EU-myndigheder og nationale myndigheder med ansvar for tilsynet med de finansielle markeder. Yderligere oplysninger findes på Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndigheds (ESMA's) websted: <https://www.esma.europa.eu/>.

en reel EU-kapacitet kan den nødvendige ekspertise til at reagere på nye svig mønstre som følge af nye forretningsmodeller udvikles i fællesskab. På denne måde vil en fælles investering på EU-plan være direkte til gavn for alle medlemsstater uanset deres ressourcer og kapaciteter.

For at forbedre medlemsstaternes skattemyndigheders kapacitet til at håndhæve de eksisterende skatteregler vil Kommissionen desuden træffe følgende foranstaltninger:

I 2020/2021

10. Fremkomsten af alternative betalingsmidler og investeringer — såsom kryptoaktiver og e-penge — truer med at underminere de seneste års fremskridt med hensyn til gennemsigtighed på skatteområdet og udgør en betydelig risiko for skatteunddragelse. I 2021 vil Kommissionen ajourføre **direktivet om administrativt samarbejde** for at udvide dets anvendelsesområde til en økonomi i udvikling og styrke den administrative samarbejdsramme.
11. Europa-Parlamentet indledte lanceringen af et **EU-skatteobservatorium** som en forberedende foranstaltning som opfølgning på EU-pilotprojektet om retfærdig beskatning⁴⁹. En forberedende foranstaltning, der finansieres af Europa-Parlamentet, kan anvendes i op til tre på hinanden følgende år. Kommissionen har for nylig iværksat indkaldelsen af forslag⁵⁰. EU-skatteobservatoriet vil få til opgave at overvåge og kvantificere tendenser i omfanget af og formerne for skattemisbrug og dermed yderligere bidrage til en evidensbaseret politisk beslutningstagning og stimulere en europæisk debat om internationale skattespørgsmål.

I 2022/2023

12. **Kontrollen af grænseoverskridende transaktioner skal styrkes** for at sikre momsindtægterne. Den blotte udveksling af oplysninger eller advarsler mellem medlemsstaterne, hvilket hovedsagelig er det, der sker i dag, er ikke egnet til formålet i betragtning af mængden og størrelsen af transaktioner, navnlig efter ændringen af momsreglerne for e-handel, der træder i kraft i 2021. Kommissionen vil undersøge, hvordan overgangen fra den manuelle til den automatiserede udveksling af oplysninger kan sikres ved brug af elektroniske systemer, som det allerede er tilfældet i dag i forbindelse med udveksling af toldoplysninger om import fra tredjelande, og Kommissionen vil om nødvendigt fremsætte et forslag om ændring af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.
13. Desuden vil nye teknologier, som medlemsstaterne har til rådighed, gøre **grænseoverskridende transaktioner lettere for ærlige virksomheder, der ønsker at overholde momsreglerne**. Skattemyndighederne vil i deres kontrol have mere fokus på de skatteydere, der ikke overholder reglerne, ud fra en risikobaseret tilgang, og ærlige skatteydere vil nyde godt af en mere kontinuerlig drift. Desuden vil en moderne skatteforvaltning, hvor kontrollen koordineres på EU-plan, også lette tilværelsen for ærlige virksomheder. Kommissionen vil også undersøge mulighederne for at fremme denne grænseoverskridende efterforskning og om nødvendigt fremsætte et forslag om ændring af Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

⁴⁹ I forbindelse med pilotprojekter og forberedende foranstaltninger indføres nye midlertidige initiativer, der kan udvikle sig til EU-finansieringsprogrammer.

⁵⁰ Yderligere oplysninger om indkaldelsen af forslag findes her: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en.

14. Tættere dialog med internationale partnere: Et effektivt samarbejde med tredjelande er ofte nødvendigt for at sikre, at EU's skattepolitik fungerer. I en global økonomi er medlemsstaternes skattemyndigheder ikke blot nødt til at arbejde sammen, idet der også er behov for at samarbejde med tredjelande. Kommissionen vil navnlig foreslå, at der indledes forhandlinger om aftaler om administrativt samarbejde på momsområdet med relevante tredjelande (ligesom aftalen mellem EU og Norge), i første omgang med nogle af EU's vigtigste handelspartnere. Formålet er at sikre en retfærdig og effektiv skatteforvaltning.

3.5 Tvister

Beskatning er baseret på frivillig efterlevelse og bør så vidt muligt være baseret på et samarbejdsbaseret, positivt og harmonisk forhold mellem skatteydere og skattemyndigheder. Men virkeligheden er ikke altid ideel, og nogle gange er skatteyderne og skattemyndighederne uenige.

Det primære formål er at forhindre, at tvister indbringes for domstolene, og at skabe retssikkerhed for skatteyderne.

Men hvis der opstår en tvist, bør skatteyderne stadig have mulighed for at rette eller afklare eventuelle misforståelser for at undgå, at tvisten eskaleres.

Tvister, især af retlig art, er dyre og tidskrævende. Ideelt set bør sådanne tvister undgås, men når det ikke er muligt, sikrer en hurtig løsning, at omkostningerne for skatteyderne og skattemyndighederne holdes på et minimum. I den forbindelse har nogle interessenter allerede givet udtryk for, at de foretrækker mere intervention på EU-plan, navnlig inden for forebyggelse og bilæggelse af tvister⁵¹.

For at undgå tvister og bilægge dem så effektivt som muligt vil Kommissionen træffe følgende foranstaltninger:

I 2020/2021

15. Overvågning af direktivet om tvistbilæggelsesmekanismer. Kommissionen vil følge op på gennemførelsen og overvågningen af effektiviteten af direktivet om tvistbilæggelsesmekanismer i forbindelse med tvister som følge af fortolkningen eller anvendelsen af aftaler og konventioner indgået mellem medlemsstaterne med bestemmelser om fjernelse af dobbeltbeskatning. I samarbejde med medlemsstaterne vil Kommissionen fortsætte arbejdet med nedsættelsen af et permanent tvistbilæggelsesorgan, et såkaldt "stående udvalg", hvis retsgrundlag allerede er fastsat i direktiv (EU) 2017/1852⁵². Det stående udvalg forventes at bidrage til en mere effektiv tvistbilæggelse mellem medlemsstaterne.

I 2022/2023

16. Forebyggelse og bilæggelse af tvister på momsområdet. Der er behov for mekanismer til forebyggelse og bilæggelse af tvister vedrørende gennemførelsen af momsdirektivet i alle faser

⁵¹ Svarene på den offentlige høring om evalueringen af direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet sammenfattet i bilag 2 til arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene fra 2019 – Evaluering af Rådets direktiv (EU) nr. 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (SWD(2019) 328 final).

⁵² Rådets direktiv (EU) 2017/1852 af 10. oktober 2017 om skattetvistbilæggelsesmekanismer i Den Europæiske Union (EUT L 265 af 14.10.2017, s. 1).

af momstransaktionernes livscyklus for at sikre momsprincipperne om retssikkerhed, neutralitet og retfærdighed. Kommissionen vil undersøge alle muligheder og om nødvendigt fremsætte et lovgivningsforslag om en mekanisme til forebyggelse og bilæggelse af tvister på momsområdet.

3.6 Forenkling af EU's skatteregler for at øge konkurrenceevnen i det indre marked

I de foranstaltninger, der præsenteres ovenfor, er der fokus på skatteforvaltning, dvs. den løbende gennemførelse af skatteregler. Der er dog grænser for, hvad der kan opnås alene ved at strømline skatteforvaltningen. For at være til gavn for skatteyderne er det vigtigt at forenkle reglerne.

Uanset de forenklingsforanstaltninger, som skattemyndighederne kan indføre, er skattepolitikken ofte meget kompliceret at forvalte og overholde. De fleste skatteydere ønsker at betale deres rimelige andel. Det er dog beklageligt, at skattereglernes kompleksitet i nogle tilfælde kan fjerne incitamenterne til at gøre det.

For at forenkle og lette beskatningen er der behov for at ajourføre og forenkle den eksisterende lovgivning på visse områder. En vigtig fordel vil være at genskabe lige vilkår mellem EU-virksomheder og konkurrenter uden for EU. Desuden skal der sikres sammenhæng med centrale politikmål såsom den europæiske grønne pagt. Det er også vigtigt, at skatteyderne kender deres rettigheder.

For at lette tilværelsen for skatteyderne i det indre marked vil Kommissionen træffe følgende foranstaltninger:

I 2020/2021

17. **Charter om skatteydernes rettigheder.** Kommissionen vil offentliggøre en meddelelse om status over skatteydernes eksisterende rettigheder i henhold til EU-retten og en henstilling til medlemsstaterne om at lette gennemførelsen af skatteydernes rettigheder og forenkle skatteforpligtelserne.
18. **Ajourføring af momsreglerne for finansielle tjenesteydelser.** Fritagelsen af finansielle tjenesteydelser i momsdirektivet går tilbage til gennemførelsen af den første momslovgivning i 1977. Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag om ændring af disse forældede bestemmelser. Moderniseringen af reglerne vil tage hensyn til den voksende digitale økonomi (fintech) og stigningen i udbydere af finansielle tjenester og forsikringstjenesters udlicitering af inputtjenester samt den måde, hvorpå sektoren er struktureret. Forslaget bør sikre lige vilkår i EU, og der bør tages hensyn til EU-virksomhedernes internationale konkurrenceevne.
19. **Ændring af Momsudvalgets status.** Momsudvalget er i øjeblikket et rådgivende udvalg, der består af repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen, som ikke har nogen beføjelser i forbindelse med proceduren for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelserne. Kommissionen vil foreslå en ændring af momsdirektivet, således at Momsudvalget omdannes til et komitologiudvalg, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal og fører tilsyn med Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesretsakter. Tildelingen af visse gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen underlagt det pågældende udvalgs kontrol bør gøre beslutningsprocessen på momsområdet mere effektiv. Det bør bidrage til en mere ensartet anvendelse af EU's momslovgivning til gavn for afgiftspligtige personer med økonomiske aktiviteter i flere medlemsstater. På området for indirekte beskatning anvendes udvalgsproceduren allerede i forbindelse med administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet. Det præcise omfang af disse gennemførelsesbeføjelser skal fastlægges.

20. Kommissionen vil afholde en **konference om dataanalyse og digitale løsninger** i 2021. Dette arrangement vil være et "stort topmøde om skatteoplysninger", hvor der vil blive gjort status over de mest interessante og innovative idéer fra skatteeksperter, virksomheder, den akademiske verden, statistikere og nationale myndigheder om, hvordan teknologi kan anvendes til en mere intelligent beskatning, og hvordan det undgås at pålægge virksomhederne unødvendige indberetningsbyrder. Dette arrangement vil være en platform, hvor alle interessenter kan give udtryk for deres behov og forventninger med hensyn til anvendelsen af dataanalyse og andre digitale løsninger på beskatningsområdet. Det vil også være en lejlighed til at udveksle bedste praksis.
21. Kommissionen vil nedsætte en **ekspertgruppe for interne afregningspriser**, der skal udarbejde pragmatiske, ikkelovgivningsmæssige løsninger på praktiske problemer i forbindelse med interne afregningspriser af relevans for EU. Gruppen vil være struktureret på en sådan måde, at den kan modtage input fra både medlemsstater og interessenter fra erhvervslivet og civilsamfundet. En sådan ekspertgruppe vil øge klarheden på skatteområdet og samtidig mindske risikoen for dobbeltbeskatning.

I 2022/2023

22. **Revision af den særlige momsordning for rejsebureauer.** Momsdirektivet indeholder særlige ordninger for rejsebureauer og rejsearrangører, der ikke anvendes på samme måde i Unionen. De nuværende regler fører også til en vis konkurrenceforvridning mellem rejsebureauer der er etableret i og uden for EU, som organiserer rejser i EU. Digitalisering forværrer problemet. På baggrund af resultaterne af den igangværende evaluering⁵³ vil Kommissionen foreslå en ændring af momsdirektivet for at forenkle den særlige ordning og sikre lige vilkår i EU under hensyntagen til EU-rejseindustriens konkurrenceevne.
23. **Tilpasning af momsrammen til platformøkonomien.** Den hurtige udvikling af platformøkonomien rejser en række spørgsmål vedrørende momsbehandlingen af transaktioner mellem brugere på platformene (er de personer, der udbyder tjenester eller varer på platformene, momspligtige eller ej?) og momsbehandlingen af de tjenester, der udbydes på platformene (hvad er karakteren af disse tjenester?). Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag om ændring af momsdirektivet, som bør skabe klarhed og retssikkerhed for de involverede aktører. Platformenes mulige rolle i forbindelse med sikringen af opkrævningen af afgiften vil også blive undersøgt.
24. **Grønnere beskatning i personbefordringssektoren.** Momsdirektivet indeholder i øjeblikket en række undtagelser vedrørende personbefordringssektoren. Nogle af disse undtagelser vedrører kun visse former for personbefordring. Det fører f.eks. til de facto momsfritagelse for international passagerflytrafik og personbefordring til søs. Kommissionen vil fremsætte et lovgivningsforslag om revision af disse undtagelser for at sikre, at de stemmer overens med målene i den europæiske grønne pagt. Revisionen vil omfatte en forenkling af momsreglerne vedrørende beskatningsstedet for personbefordringstjenester.
25. **E-handelspakken for punktafgiftspligtige varer.** De nuværende regler gør det rent faktisk umuligt at foretage fjernsalg af punktafgiftspligtige varer på grund af de store

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

reguleringsmæssige byrder og høje omkostninger, som de økonomiske aktører pålægges. Kommissionen vil undersøge, hvordan disse regler kan forenkles for at minimere svig og konkurrenceforvridning mellem økonomiske aktører på internettet og i fysiske butikker. Om nødvendigt vil der blive fremsat et lovgivningsforslag om ændring af Rådets direktiv om den generelle ordning for punktafgifter⁵⁴.

4. Konklusion

Kommissionen fremlægger denne ambitiøse handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien i en tid med hidtil usete udfordringer. Kommissionen har taget og vil fortsat tage alle eksisterende politiske redskaber i brug for at bidrage til en hurtig økonomisk genopretning og samtidig forme EU's omstilling til en grøn, digital og mere retfærdig social markedsøkonomi. EU's skattedagsorden er og vil være afgørende for denne omstilling.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet, men også andre interessenter såsom NGO'er, fagforeninger og virksomheder, til at engagere sig aktivt på en konstruktiv og inklusiv måde, således at denne handlingsplan vil udmønte sig i konkrete initiativer til gavn for EU's borgere, virksomheder og medlemsstater.

⁵⁴ Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF (EUT L 9 af 14.1.2009, s. 12).