



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.10.2012
COM(2012) 605 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om beskatningsstedet for levering af varer og ydelser, herunder restaurantydelser, til passagerer om bord på skibe, fly, tog eller busser udfærdiget i henhold til artikel 37, stk. 3, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om beskatningsstedet for levering af varer og ydelser, herunder restauranter, til passagerer om bord på skibe, fly, tog eller busser udfærdiget i henhold til artikel 37, stk. 3, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Baggrund og formål med rapporten	4
2.	Beskrivelse af de eksisterende bestemmelser for levering af varer og ydelser om bord på transportmidler	4
2.1.	Behov for særlige bestemmelser for levering af varer og ydelser om bord på transportmidler	4
2.2.	Leveringssted	5
2.3.	Fritagelse for leveringer, der gennemføres om bord.....	6
3.	Væsentligste problemer.....	6
3.1.	Implementering og opfattelse af visse begreber.....	6
3.1.1.	Begrebet "fællesskabsdelen" af en passagerbefordring i Fællesskabet.....	7
3.1.2.	Behandling af "ophold"	7
3.1.3.	Begreberne "forbrug om bord" og "restaurant- og cateringydelser"	7
3.2.	Andre ydelser end restaurant- og cateringydelser	8
3.3.	Anvendelsesområdet for fritagelsen.....	8
3.4.	Særlige problemer, der er fremhævet af interessenter	9
3.5.	De særlige forhold for ydelser leveret om bord på krydstogtskibe.....	9
4.	Det videre forløb	10

1. BAGGRUND OG FORMÅL MED RAPPORTEN

I henhold til artikel 37, stk. 3, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹ (herefter "momsdirektivet") "*forelægger Kommissionen snarest muligt Rådet en rapport, der, hvis det er relevant, ledsages af passende forslag om beskatningsstedet for levering af varer, der er beregnet til forbrug om bord, og for ydelser, herunder servering af mad og drikkevarer, der præsteres over for passagerer på et skib, et fly eller et tog*".

Rådets direktiv 2008/8/EF af 12. februar 2008² (som særligt ændrede momsdirektivets bestemmelser om leveringsstedet for tjenesteydelser) blev ledsaget af følgende erklæring: "*Rådet og Kommissionen er enige om, at dette forslag ikke berører den revision, som er nævnt i artikel 37 i direktiv 2006/112/EF, vedrørende beskatningsstedet for varer, der er beregnet til forbrug om bord, og for tjenesteydelser, herunder restaurantydelser, til passagerer om bord på skibe, fly eller tog. Revisionskravet omfatter udtrykkeligt også tjenesteydelser, der leveres om bord på skibe (herunder krydstogtskibe), og gælder også den nye regel om leveringsstedet i artikel 57 i direktiv 2006/112/EF*".

Denne rapport fokuserer på beskatningsstedet for varer, der er beregnet til forbrug, og ydelser, herunder restaurantydelser, der leveres til passagerer om bord på skibe, fly eller tog. For at skabe et helhedsbillede af dette markedssegment tager den dog også andre spørgsmål op, såsom behandling af varer leveret om bord, som medtages til senere forbrug, levering i busser samt de fritagelser, der i øjeblikket finder anvendelse i sektoren.

Kommissionen har under udarbejdelsen af rapporten taget flere skridt til at skabe det bredest mulige overblik over forholdene i sektoren. For det første fik virksomheder, som er aktive i sektoren, mulighed for at give deres vurdering af den nuværende situation, herunder af de problemer, de står over for, og fremsætte mulige løsninger for fremtiden. For det andet blev medlemsstaterne opfordret til at opridse deres nuværende praksis og de forventninger, de har på området. Endelig gennemførte en ekstern kontrahent³ en ekspertundersøgelse (herefter "ekspertundersøgelsen") (offentliggjort sammen med rapporten).

2. BESKRIVELSE AF DE EKSISTERENDE BESTEMMELSER FOR LEVERING AF VARER OG YDELSER OM BORD PÅ TRANSPORTMIDLER

2.1. Behov for særlige bestemmelser for levering af varer og ydelser om bord på transportmidler

Selve karakteren af levering af varer og ydelser som sådan er den samme, uanset om den udføres om bord eller ej. Hvad angår varer og ydelser, der leveres om bord på et transportmiddel, ændrer det fysiske leveringssted sig imidlertid, eftersom leveringen foregår på en "platform", der normalt bevæger sig fra et sted til et andet. Med andre ord transporteres varerne og ydelserne ikke med henblik på at blive leveret, men leveres derimod i forbindelse med en transport.

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

² EUT L 44 af 20.2.2008, s. 11.

³ "Expert study on the issues arising from taxing the supply of goods and the supply of services, including restaurant and catering services, for consumption on board means of transport" af 8. februar 2012, udarbejdet af PriceWaterhouseCoopers.

På grund af de særlige forhold, der gør sig gældende for levering om bord på transportmidler, gælder der derfor specifikke regler. Deres formål er så vidt muligt at sikre beskatning på det sted, hvor forbruget finder sted, uden at anvendelsen af disse regler gøres mere kompliceret end nødvendigt.

De specifikke regler er berettiget, men selvom leveringen af varer om bord foregår i særlige omgivelser bør det understreges, at hvis leveringen finder sted inden for EU, foregår det egentlige forbrug af varerne på EU's område, og leveringen bør i skattemæssig forstand i princippet ikke behandles anderledes i forhold til samme levering foretaget andetsteds i EU.

2.2. Leveringssted

Ifølge artikel 37, stk. 1, og artikel 57, stk. 1, i momsdirektivet anses leveringsstedet for levering af varer og af restaurant- og cateringydelser om bord på skibe, fly eller tog *"under den del af en personbefordring, der finder sted inden for Fællesskabet"* for at være afgangsstedet for personbefordringen.

Ifølge artikel 37, stk. 2, og artikel 57, stk. 2, defineres "den del" (herefter "fællesskabsdelen") som *"den del af en befordring, som uden ophold uden for Fællesskabet foretages mellem afgangsstedet og ankomststedet for personbefordringen"*. "Afgangsstedet" betyder *"det første sted, hvor der optages passagerer inden for Fællesskabet, eventuelt efter en rejsestrækning uden for Fællesskabet"*. "Ankomststedet" betyder *"det sidste sted inden for Fællesskabet, hvor der sættes passagerer af, som er optaget inden for Fællesskabet, eventuelt inden en rejsestrækning uden for Fællesskabet"*. Det betyder, at dele af rejsen, som transportmidlet foretager mellem EU-grænsen og det første sted, hvor der optages passagerer inden for Fællesskabet, finder sted uden for fællesskabsdelen. Samme forhold gør sig gældende for dele af rejsen mellem det sidste sted, hvor der sættes passagerer af, og EU-grænsen.

Et "ophold" betyder et stop, som ikke er et sted, hvor der optages passagerer eller sættes passagerer af⁴.

Artikel 37, stk. 1 og 2, finder anvendelse på alle varer, der leveres om bord på skibe, fly eller tog, uanset om de er bestemt til forbrug om bord eller ej, under fællesskabsdelen. Artikel 57 finder udelukkende anvendelse på restaurant- og cateringydelser, der fysisk udføres om bord på skibe, fly eller tog. Der er ikke fastlagt særlige regler for andre ydelser, der leveres om bord.

Artikel 31 i momsdirektivet finder anvendelse på varer, der leveres om bord, men uden for fællesskabsdelen. I henhold til denne bestemmelse, *"i tilfælde, hvor varen ikke forsendes eller transporteres, forstås ved leveringsstedet det sted, hvor varen befinder sig på tidspunktet for leveringen"*. Artikel 31 finder ligeledes anvendelse i tilfælde, hvor varer leveres om bord på andre transportmidler, såsom busser.

Artikel 55 i momsdirektivet finder anvendelse på restaurant- og cateringydelser, der leveres om bord, men uden for fællesskabsdelen. I henhold til denne bestemmelse er *"leveringsstedet for restaurant- og cateringydelser, bortset fra de ydelser, der fysisk udføres om bord på skibe, fly eller tog under den del af en personbefordring, der finder sted inden for Fællesskabet, det sted, hvor disse ydelser rent faktisk udføres"*.

⁴ Spørgsmålet om, hvordan begrebet "stop" bør forstås, er blevet uddybet nærmere ved EU-Domstolens dom af 15. september 2005 i sag C-58/04, Antje Köhler mod Finanzamt Düsseldorf-Nord.

2.3. Fritagelse for leveringer, der gennemføres om bord

I henhold til artikel 37, stk. 3, i momsdirektivet kan *"medlemsstaterne indtil vedtagelsen af (...) forslag fritage eller fortsætte med at fritage levering af varer, der er beregnet til forbrug om bord (...) med ret til fradrag af den i det tidligere omsætningsled betalte moms"* på skibe, fly og tog, når disse varer leveres inden for fællesskabsdelen.

Denne bestemmelse tillader kun fritagelse af varer, der leveres til forbrug om bord, og omfatter ikke varer, der kan medtages til senere forbrug. Levering af varer om bord på andre transportmidler, såsom busser, er ikke omfattet, og kan derfor ikke drage fordel af en fritagelse.

Der ydes ikke fritagelse for ydelser, der forbruges om bord, såsom restaurant- og cateringydelser. Artikel 371 og bilag X, del B, punkt 10 i momsdirektivet gør det dog muligt for medlemsstaterne at fortsætte med at fritage *"befordring af personer og transport af varer, der medføres af rejsende, såsom bagage og motorkøretøjer, eller ydelser i forbindelse med personbefordring, i det omfang befordringen af disse personer er afgiftsfri"*. Dette er en standstill-bestemmelse, der kan håndhæves indtil den endelige ordning er vedtaget, og den kan kun anvendes af de medlemsstater, som pr. 1. januar 1978 anvendte denne bestemmelse eller af de medlemsstater, der tiltrådte Unionen efter denne dato, som har fået en særlig dispensation ved deres tiltrædelse (se artikel 375 til 390b). Mens det kan begrundes, at restaurant- og cateringydelser kan fritages på basis af denne standstill-bestemmelse, kan andre ydelser, såsom frisørydelser under et krydstogt, ikke kvalificeres som "ydelser i forbindelse med personbefordring".

3. VÆSENTLIGSTE PROBLEMER

Et af de væsentligste problemer, der er konstateret, er den uensartede anvendelse i de forskellige medlemsstater. Fritagelserne anvendes tilsyneladende forskelligt i medlemsstaterne, og visse regler overholdes ikke i deres helhed eller tolkes forskelligt. Ekspertundersøgelsen har fremhævet de problemer, som interessenterne har fremlagt⁵. Den uensartede anvendelse er hovedårsagen til komplikationerne og medfører, at virksomhedernes administrative byrde øges. Manglen på en harmonisering af fritagelserne kan også føre til konkurrenceforvridning.

3.1. Implementering og opfattelse af visse begreber

Der er konstateret problemer med visse begreber i artikel 37 og artikel 57 i momsdirektivet. På trods af de eksisterende definitioner anvender medlemsstaterne disse begreber forskelligt. Det synes især at dreje sig om skibe og fly på internationale ruter.

Særligt lader det til, at der er situationer, hvor de nationale bestemmelser, der gennemfører artikel 37 og artikel 57, ikke omfatter alle tre typer transportmidler (skibe, fly og tog).

Hvad angår busser, er retsreglerne korrekte i alle medlemsstater. Der er dog nogen tvivl om, hvorvidt de anvendes korrekt i praksis, og hvordan de kontrolleres.

⁵ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen for yderligere oplysninger (særlig side 48-50, 55 og 58).

3.1.1. Begrebet "fællesskabsdelen" af en passagerbefordring i Fællesskabet

I mindst tre medlemsstater er definitionen af fællesskabsdelen ikke helt tydelig⁶. Der mangler typisk nogle elementer af definitionen - f.eks. er der ingen definition af afgangsstedet og/eller ankomststedet, eller også er de kun delvist defineret. I én medlemsstat er der overhovedet ingen definition af fællesskabsdelen.

I fem medlemsstater gælder der andre afgiftsregler for levering af varer og ydelser om bord uden for deres territorium, uanset hvor - inden for eller uden for fællesskabsdelen - de i henhold til reglerne burde beskattes⁷.

Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 282/2011 (herefter "momsgennemførelsesforordningen")⁸ giver en vis afklaring, men denne skelnen forbliver kompliceret og giver anledning til misfortolkning og inkonsekvens.

3.1.2. Behandling af "ophold"

Der er konstateret forskelle mellem medlemsstaterne i forbindelse med, hvordan de betragter et ophold i forhold til det første sted, hvor der optages passagerer eller det sidste sted, hvor der sættes passagerer af, inden for EU. I mindst ti medlemsstater synes skillelinjen ikke at være korrekt⁹. Ifølge ekspertundersøgelsen mener nogle medlemsstater, at hvis passagerer kan stå af transportmidlet for at besøge et sted og efter denne udflugt komme tilbage om bord for at fortsætte rejsen, anses dette som at optage eller at afsætte passagerer. Dette vedrører især krydstogtindustrien.

Hvis der ikke kan stige nye passagerer om bord, og ingen af passagererne kan stå permanent af skibet, bør dette ikke anses som at optage eller afsætte passagerer. En sådan situation skal i stedet betragtes som et ophold. Hvis et ophold anses som værende det første sted, hvor der optages passagerer, eller det sidste sted, hvor der sættes passager af, kan der opstå problemer, hvis der på grund af forskellen i fortolkningen af fællesskabsdelen, er mere end én medlemsstat, der ønsker at beskatte de samme leveringer.

Endelig kan måden at betragte ikke-planlagte ophold på føre til problemer, der ligner dem, der er beskrevet ovenfor. Ekspertundersøgelsen har dog ikke indsamlet oplysninger herom.

3.1.3. Begreberne "forbrug om bord" og "restaurant- og cateringydelse"

Ekspertundersøgelsen konstaterede visse problemer med disse begreber.

Forbrug om bord: der findes ingen definition i momsdirektivet, og kun et par enkelte medlemsstater har ydet officiel vejledning, som varierer fra den ene medlemsstat til den anden.

⁶ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 39-40 og 42-43.

⁷ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 42-43 og 52-55.

⁸ Se navnlig artikel 35 til 37.

⁹ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 40 og 42-43.

Restaurant- og cateringydelse: Der har kun været en klar definition siden den 1. juli 2011¹⁰. Inden da var opfattelsen af dette koncept baseret på retningslinjer udstedt af EU-Domstolen, særlig dens dom i sagen om *Faaborg-Gelting Linien*¹¹. Konceptet blev yderligere udviklet i *Bog-sagen*¹², som EU-Domstolen fremsagde dom i den 10. maj 2011, hvor det blev mere tydeligt specificeret, hvad omfanget af passende støtteydelse bør være, for at leveringen kan anerkendes som en cateringydelse. Som følge heraf bør definitionsproblemet være mindre. Det kan dog ikke udelukkes, at der er behov for yderligere præcisering, særlig for at bringe momsgennemførelsesforordningen på linje med den seneste retspraksis.

3.2. Andre ydelser end restaurant- og cateringydelse

Eftersom artikel 55 og artikel 57 udelukkende omfatter restaurant- og cateringydelse, som beskattes efter de særlige regler beskrevet ovenfor, bør alle andre ydelser behandles på samme måde, uanset om de leveres om bord på et transportmiddel eller ej. Der er opstået nogle spørgsmål, særlig i forbindelse med ydelser leveret til en person (såsom frisør, skønhedspleje...), men det har endnu ikke været muligt tydeligt at udpege de ydelser, der måtte kræve særlige bestemmelser.

3.3. Anvendelsesområdet for fritagelsen

En gruppe medlemsstater fritager varer bestemt til forbrug om bord på skibe, fly eller tog, jf. artikel 37, stk. 3, i momsdirektivet. Mindst to medlemsstater fritager dog også levering af varer om bord foretaget inden for Fællesskabets område, men uden for fællesskabsdelen, hvilket ikke er i overensstemmelse med artikel 37, stk. 3, i moms-direktivet¹³.

Derudover lader det til, at otte medlemsstater også fritager ydelser leveret til passagerer om bord på skibe, fly eller tog, særlig restaurant- og cateringydelse¹⁴. Kommissionen mener, at artikel 37 kun tillader en fritagelse for levering af varer til forbrug om bord på skibe, fly eller tog inden for fællesskabsdelen. Fritagelsen i artikel 37 omfatter ikke varer, der kan medtages til senere forbrug, eller ydelser. En fritagelse i sådanne tilfælde er kun mulig i henhold til artikel 371 og bilag X, del B, punkt 10, som giver medlemsstaterne mulighed for at fortsætte med at fritage "ydelse i forbindelse med personbefordring, [...] i det omfang befordringen af disse personer er afgiftsfri". Det lader til, at fem medlemsstater i forskelligt omfang fritager levering om bord for enhver beskatning ud fra den måde, hvorpå de anvender bestemmelserne for leveringsstedet¹⁵. De anser disse ydelser for at være uden for momsens geografiske anvendelsesområde. De har derfor ikke behov for særlige regler for fritagelse.

Den fejlagtige anvendelse af reglerne for momsens geografiske anvendelsesområde eller af fritagelsen synes kun at gælde for skibe og fly. Reglerne ser ud til at blive anvendt korrekt i

¹⁰ I henhold til artikel 6 i momsgennemførelsesforordningen: "Ved restaurant- og cateringydelse forstås levering af fødevarer eller drikkevarer, også tilberedte, eller begge dele til human konsum, tillige med de støtteydelse, der kræves, for at varerne umiddelbart kan konsumeres. Levering af fødevarer eller drikkevarer eller begge dele er kun en enkelt del af et hele, som overvejende består af ydelser. Ved restaurantydelse forstås ydelser af sådanne ydelser hos leverandøren, og ved cateringydelse forstås levering af sådanne ydelser andre steder end hos leverandøren."

¹¹ Sag C-231/94, EU-Domstolens dom af 2. maj 1996, *Faaborg-Gelting Linien A/S mod Finanzamt Flensburg*.

¹² Forenede sager C-497/09, C-499/09, C-501/09, C-502/09, EU-Domstolens dom af 10. marts 2011, *Bog m.fl. mod Finanzamt Burgdorf, Hamburg-Barmbek-Uhlenhorst, Minden og Detmold*.

¹³ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 52 og 53.

¹⁴ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 54 og 55.

¹⁵ Se kapitel 4 i ekspertundersøgelsen, særlig s. 42-43 og 52-55.

alle medlemsstater, når det angår tog og busser. Forskellen i den aktuelle beskatning mellem medlemsstater anses som et af hovedproblemerne under de nuværende forhold, da det kan have betydelige konsekvenser for de berørte virksomheder og fordrejer konkurrencen, især mellem konkurrenter, der er etableret inden for og uden for EU.

3.4. Særlige problemer, der er fremhævet af interessenter

De interessenter, der er blevet hørt, har fremhævet, at det nuværende lovgrundlag er komplekst (idet det kræver anvendelsen af forskellige regelsæt - artikel 31 og 55 eller artikel 37 og 57 - inden for EU), og at det er forskelligt fra den ene medlemsstat til den anden. Selvom de forskellige fritagelsesordninger er meget påskønnede, anvendes de forskelligt af medlemsstaterne, hvilket anses som en komplicerende faktor. Ikke overraskende er en harmoniseret fritagelse den foretrukne løsning.

Interessenterne fremhævede ligeledes mangelen på klare definitioner en grund til betydelige vanskeligheder, særligt når en virksomhed er aktiv i mere end én medlemsstat, hvilket normalt er tilfældet i denne sektor. De forskellige satser, der anvendes, blev også bemærket.

Interessenterne fremhævede de vanskeligheder, de står over for, når de leverer varer eller tjenester om bord, som de skal betale moms for i en medlemsstat, hvor de ikke er etableret, og skal registrere sig af momshensyn. De fremhævede vanskeligheder i forbindelse med forskelle mellem medlemsstaterne vedrørende tekniske krav til kasseapparater og forpligtelser, momssatser og forskellige valutaer.

Disse vanskeligheder gælder for ethvert foretagende, der skal betale moms i en medlemsstat, hvor det ikke er etableret, og interessenterne beklager, at der ikke findes nogle enklere ordninger eller ordninger såsom en "kvikskranke".

Nogle interessenter indrømmede, at de kun lader sig registrere i visse medlemsstater og ikke i alle de medlemsstater, de burde registrere sig i under de gældende bestemmelser.

3.5. De særlige forhold for ydelser leveret om bord på krydstogtskibe

De særlige egenskaber ved krydstogtindustrien er, at krydstogter ofte begynder og slutter i samme havn. Derfor synes det primære formål med et krydstogt ikke at være transport af passagerer fra et sted til et andet. Desuden kan et krydstogtskibs rutebeskrivelse ændre sig og være mere fleksibel i forhold til andre transportmidlers.

Under oplysningsindsamlingsfasen for de aktuelle forhold i forbindelse med levering om bord, var krydstogt- og færgindustrien mest aktive i deres indgivelse af svar. Denne branche lagde vægt på, at reglerne er særlig besværlige for dens aktiviteter og foreslog, at alle leveringer af varer og ydelser om bord, bør være fritaget.

Omfanget af varer og tjenester til rådighed om bord på krydstogtskibe er meget større end for noget andet transportmiddel. For eksempel tilbydes der ydelser såsom skrædder- og frisørydelser, skønhedspleje, underholdning og uddannelsesaktiviteter. Udvalget af varer er også meget bredere.

Krydstogtindustrien bemærkede, at der er stærk konkurrence mellem operatører inden for dette markedssegment. Måden, hvorpå reglerne er formuleret, har derfor indvirkning på konkurrencesituationen, især mellem konkurrenter, der er etableret inden for og uden for EU.

Under høringsprocessen blev det påpeget, at skibet i forbindelse med krydstogter i mange henseender kan anses for at være et fast forretningssted, eftersom de ydelser, der leveres, er komplekse og ofte kræver sofistikerede ordninger¹⁶.

4. DET VIDERE FORLØB

De varer og ydelser, som denne rapport omhandler, er typiske forbrugsvarer, der normalt er afgiftspligtige, når de leveres inden for EU. Rent principielt kan det forhold, at de samme varer og ydelser leveres om bord på visse transportmidler, ikke i tilstrækkelig grad berettige en momsfrigivelse af disse varer inden for EU.

Denne rapport fremlægges ikke som sådan som led i momsstrategien som beskrevet i Kommissionens meddelelse om momssystemets fremtid. Ikke desto mindre bør den kommende behandling af de omhandlede transaktioner være i overensstemmelse med hovedprincipperne i denne strategi, særlig behovet for at øge effektiviteten i afgiftssystemet ved at udvide afgiftsgrundlaget, men også behovet for enklere regler.

I betragtning af, at momsens hovedformål er at øge indtægterne og beskatte forbruget, mener Kommissionen, at den aktuelle beskatning af levering af varer og ydelser om bord på transportmidler bør være et mål, der skal forfølges i fremtiden. At fjerne fritagelsen vil ligeledes være på linje med behovet for at gøre afgiftssystemet mere effektivt. I sit forarbejde med de kommende tiltag på området bemærker Kommissionen dog, at næsten alle de hørte interessenter i ekspertundersøgelsen (særligt repræsentanter for krydstogtindustrien), der besvarede den spørgeundersøgelse, som kontrahenten sendte dem, gav udtryk for, at de foretrækker at beholde den valgfrie momsfrigivelse, da de ellers frygter negative økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger.

Kommissionen anerkender også interessenternes klager over kompleksiteten i de aktuelle forhold. Denne kompleksitet kommer af den uensartede anvendelse og tolkning af de eksisterende regler, selve de retlige rammer og byrden ved administrativ overholdelse, der skyldes de to foregående faktorer, navnlig i) det store sammensurium af fritagelser, ii) definitionen af "fællesskabsdelen", iii) definitionen af restaurant- og cateringydelser, og iv) opfattelsen af begreberne "ophold" og "ikke-planlagt stop". I den forbindelse vil Kommissionen undersøge, hvilken form for klassificering, der kan aftales med medlemsstaterne for at håndtere de aktuelle usikkerheder. Dette kan foregå gennem momsudvalget, så man opnår fælles retningslinjer.

Kommissionen undersøger også yderligere situationen for at vurdere, hvorvidt der bør iværksættes overtrædelsesprocedurer over for visse medlemsstater.

Selv hvis den ovennævnte kompleksitet kan løses, er det tvivlsomt, hvorvidt de aktuelle bestemmelser i momsdirektivet er tilstrækkelige til at sikre beskatning af de omhandlede transaktioner på en enkel, effektiv og robust måde. Kommissionens holdning er, at anvendelsen af disse regler stadig vil være kompleks for virksomhederne og i mange tilfælde besværlig og selv umulig for skatteforvaltningen at kontrollere.

Kommissionen mener, at en ændring af beskatningen af levering om bord på transportmidler, som leder til forbrug inden for EU, ikke kun kan opnås for levering om bord, dvs. uden at

¹⁶ Det bør bemærkes, at konceptet om et "fast forretningssted" er defineret i artikel 11 i momsgennemførelsesforordningen.

disse spørgsmål betragtes i et bredere perspektiv i forbindelse med udformningen af et mere enkelt og neutralt afgiftssystem for aktiviteter inden for transport af passagerer generelt.

For at sikre et sådant sammenhængende system bør der - efter en omfattende konsekvensanalyse - vedtages et lovmæssigt forslag på området sammen med de forslag, der fremlægges for passagertransport.

Disse forslag bør sikre, at beskatningen af levering om bord på transportmidler er enkel og neutral.

Derudover er der et akut behov for at gøre reglerne mindre komplekse, end de er i øjeblikket, og de forpligtelser, som operatørerne skal opfylde, bør også være så bløde som muligt. Det hele afhænger dog af, hvordan man vælger at opbygge selve afgiftssystemet.

Hvis de regler, der vedtages, betyder, at operatørerne skal betale afgift i de medlemsstater, hvor de ikke er etableret, bør det absolut undersøges, hvorvidt der skal indføres en form for "kvikskranke" for at forenkle overholdelsen.

Som det blev bemærket i meddelelsen om moms-systemets fremtid, kan en sådan foranstaltning først påtænkes efter 2015 ud fra erfaringer fra den mini-kvikskranke, der indføres for telekommunikation, tv-radiospredning og elektroniske ydelser leveret af ikke-etablerede leverandører til ikke-skattepligtige personer (endelige forbrugere).

Kommissionen er af den holdning, at problemerne i forbindelse med levering om bord på transportmidler bør håndteres sammen med passagertransport, hvor der i overensstemmelse med meddelelsen om moms-systemets fremtid vil blive stillet forslag om en mere neutral og enkel momsramme for personbefordringsaktiviteter¹⁷. For det første er alle disse spørgsmål nært beslægtede, og for det andet er typen af de udfordringer og vanskeligheder, man står over for, af samme slags.

Kommissionen mener derfor ikke, at det er passende at lade denne rapport ledsage af specifikke lovgivningsforslag.

Rådets opfordres til at tilkendegive sit syn på indholdet af denne rapport og særligt på Kommissionens forslag om det videre forløb.

Samtidig er andre institutioner velkomne til at tilkendegive deres holdning til denne rapport og det videre forløb, hvis de ønsker det.

¹⁷ Se KOM(2011) 851 tiltag nr. 9.