

Bryssel den 15.7.2020
COM(2020) 312 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**EN HANDLINGSPLAN FÖR RÄTTVIS OCH ENKEL BESKATTNING
TILL STÖD FÖR ÅTERHÄMTNINGSSTRATEGIN**

1. Allmän bakgrund – EU:s skattepolitik i övergångstider

Den exceptionella covid-19-krisen har allvarligt stört ekonomierna i och utanför EU. Krisen drabbar EU, dess institutioner, medlemsstater, företag och medborgare i en tid av grundläggande omvandling, präglad av klimat- och miljörelaterade utmaningar, digital revolution, växande ojämlikhet och geopolitisk förändring.

Kommissionen vill leda övergången till en mer miljövänlig och digital värld som är förenlig med principerna för vår sociala marknadsekonomi. Rättvis, effektiv och hållbar beskattning är av central betydelse för att uppnå dessa mål: EU:s skattepolitik måste se till att alla medborgare i samhället betalar sin rättmätiga andel. Skattepolitiken måste också utformas så att både företag och medborgare fullt ut kan dra nytta av fördelarna med den inre marknaden, arbeta och investera över gränserna samt skapa innovation och arbetstillfällen. Samtidigt bör man skapa de rätta incitamenten för ett hållbart och klimatvänligt beteende, vilket inbegriper hållbara investeringar och ett upprätthållande av principen om att förorenaren betalar.

Rättvis och effektiv beskattning kommer att vara ännu viktigare under de kommande månaderna och åren, då EU och det globala samfundet strävar efter att återhämta sig från effekterna av covid-19-krisen. Såsom betonas i kommissionens meddelande *EU vid ett vägskäl: bygga upp och bygga nytt för nästa generation*¹ kommer kommissionen att trappa upp kampen mot skattebedrägerier och andra otillbörliga metoder för att se till att solidaritet och rättvisa står i centrum för återhämtningen. Detta kommer att hjälpa medlemsländerna att generera de skatteintäkter de behöver för att reagera på de omfattande utmaningarna i samband med den pågående krisen. Detta meddelande är ett resultat av detta åtagande och innehåller en handlingsplan med 25 åtgärder för rättvis och enkel beskattning som stöder återhämtningen. Handlingsplanen är utformad för att svara på den dubbla utmaningen i samband med den nuvarande krisen: att stödja en snabb och hållbar ekonomisk återhämtning och säkerställa tillräckliga offentliga intäkter i EU. Handlingsplanen innehåller följande:

- Åtgärder som syftar till att minska skattehinder för företag på den inre marknaden. En förenkling av beskattningen kommer att förbättra företagsklimatet, öka företagens konkurrenskraft och bidra till ekonomisk tillväxt.
- Ett antal initiativ som kommer att hjälpa medlemsstaterna att kontrollera och förbättra efterlevnaden av skatteregler. Vi måste se till att medlemsstaterna säkrar de skatteintäkter som behövs för att finansiera insatser mot de stora utmaningar som följer den nuvarande krisen, utan att lägga en orimlig börda på de som redan drabbats hårt av krisen. Kampen mot skattebedrägeri, skatteflykt och skatteundandragande är fortfarande av avgörande betydelse i detta avseende. Detta bör också bidra till att på ett rättvisare, välanpassat, effektivt och ändamålsenligt sätt inhämta intäkter från medlemsstaterna för både den nationella budgeten och EU-budgeten.

Denna handlingsplan är ett viktigt inslag i en övergripande och ambitiös EU-skatteagenda för de kommande åren, som även omfattar följande viktiga initiativ:

¹ COM(2020) 456 final.

- Ett välutformat skattesystem spelar en viktig roll för att stödja omställningen till en grön ekonomi. Användningen av beskattning som ett politiskt instrument kommer att bidra till att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och de andra miljömålen i den europeiska gröna given.² Härigenom genereras också ytterligare offentliga skatteintäkter för de offentliga budgetarna till stöd för smarta investeringar för en grön omställning. Miljöskatter bidrar till att ge rätt prissignaler och incitament till producenter, användare och konsumenter för att uppmuntra till mindre förorenande förbrukning och bidra till hållbar tillväxt. Miljöskatterna kan också innebära möjligheter att sänka skatter på andra områden, t.ex. på arbete, och om intäkterna för ett tillräckligt socialt skydd kan garanteras, kan miljöskatter därför vara ett alternativ som alla vinner på när det gäller att finna lösningar i både miljö- och sysselsättningsfrågor.
- En djupgående **reform av systemet för bolagsbeskattning i syfte att anpassa det till vår moderna och alltmer digitaliserade ekonomi** är nu ännu viktigare för att stödja tillväxt och generera välbehövliga intäkter på ett rättvist sätt, genom att **omjustera beskattningsrätten i förhållande till ekonomiskt värdeskapande och att fastställa en faktisk minimibeskattning för företagsvinster**. Kommissionen stöder aktivt de diskussioner som leds av OECD och G20 och är redo att agera om ingen global överenskommelse nås. Före årets slut kommer kommissionen att fastställa nästa steg och följa upp de globala diskussionerna i en **handlingsplan för företagsbeskattning för 2000-talet**.
- **Den globala kampen mot skatteundandragande och skatteflykt kräver kraftfulla insatser**. Covid-19-utbrottet har föranlett exceptionella åtgärder på nationell nivå och EU-nivå för att stödja medlemsstaternas ekonomier och underlätta deras återhämtning. Bland dessa ingår statliga ingripanden för att säkerställa likviditet och tillgång till finansiering för företag, varav en betydande del omfattas av unionens regler om statligt stöd. Unionens förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet (nedan kallad *EU-förteckningen*) är avsedd att hantera hot mot EU-medlemsstaternas skattebaser. Mot denna bakgrund lägger kommissionen fram en rekommendation om att medlemsstaterna ska göra sitt finansiella stöd till företag i unionen beroende av att det inte finns några kopplingar mellan dessa företag och jurisdiktioner som finns med på unionsförteckningen.
- För att EU:s agenda för rättvis beskattning ska kunna genomföras fullt ut måste alla befintliga politiska verktyg tas i bruk. Det är i detta sammanhang som kommissionen kommer att undersöka hur man till fullo kan utnyttja de bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som tillåter **förslag om beskattning som antas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet, inbegripet artikel 116 i EUF-fördraget**.

Utöver dessa flaggskeppsinitiativ **kommer EU:s skattepolitik att fortsätta att bidra till kommissionens övergripande agenda**. T.ex. kommer man att inleda översynen av

² Initiativ som översynen av energiskattedirektivet och inrättandet av en mekanism för koldioxidjustering vid gränserna ingår i den europeiska gröna given. Den gröna given syftar också till att skapa förutsättningar för breda skattereformer på nationell nivå, varvid subventioner för fossila bränslen avskaffas, skattebördan förs över från arbete till föroreningar, samtidigt som sociala överväganden tas i beaktande. Som en del av arbetet för att stödja detta mål kommer kommissionen under 2020 att anordna en konferens om miljöanpassning av beskattningen.

tobaksskattedirektivet³ och alkoholskattedirektivet⁴ samt bestämmelsen om privatpersoners gränsoverskridande förvärv i det övergripande direktivet om punktskatter⁵, i syfte att bättre bidra till folkhälsomålen och undvika skattebedrägerier. Kommissionen kommer också att fortsätta att fullfölja sin agenda för rättvis, enkel och hållbar beskattning i den europeiska planeringsterminen, med beskattning som ett verktyg för att utforma en övergripande agenda för en socialt rättvis grön omställning, bland annat genom att främja grön budgetering. Kommissionen fortsätter dessutom att stödja genomförandet av agendan för rättvis och enkel beskattning genom sina program för tekniskt stöd.

Skattepaketet för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin – juli 2020

Detta skattepaket består av tre delar:

1. Detta meddelande, som innehåller en handlingsplan för en rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin och ett antal kommande initiativ på området direkt och indirekt beskattning.
2. Ett **lagstiftningsförslag⁶ om översyn av direktivet om administrativt samarbete⁷**, vilket går ut på följande:
 - Det införs ett **automatiskt informationsutbyte mellan medlemsstaternas skattemyndigheter om inkomster/intäkter som genereras av säljare på digitala plattformar**. Informationen kommer att hjälpa skattemyndigheterna att kontrollera att de som tjänar pengar via digitala plattformar betalar en skälig andel i skatt.
 - Det administrativa samarbetet stärks genom att befintliga regler förtydligas.
3. Meddelandet *God förvaltning på skatteområdet i och utanför EU⁸* går igenom de framsteg som gjorts för att förbättra god förvaltning på skatteområdet, både i EU och externt, och föreslår förbättringar på vissa områden. Vi måste agera inom EU men också globalt. De viktigaste åtgärdsområdena är följande:
 - En reform av **uppförandekoden** för företagsbeskattning.
 - En översyn av **EU:s förteckning** över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet.
 - Förbättringar för att stärka **god förvaltning på skatteområdet** när det gäller EU-medel och förbättrade samordnade defensiva åtgärder från EU:s medlemsstater.
 - Stöd till **partner i utvecklingsländerna** för att förbättra god förvaltning på skatteområdet.

³ Rådets direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror, EUT L 176, 5.7.2011, s. 24.

⁴ Rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, EGT L 316, 31.10.1992, s. 21 och rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker, EGT L 316, 31.10.1992, s. 29.

⁵ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, EUT L 9, 14.1.2009, s. 12.

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning, EUT L 64, 11.3.2011, s. 1.

⁸ COM(2020) 313 final.

2. Vi har redan uppnått mycket – men mer måste göras

2.1 Bekämpning av skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt:

Under de senaste åren har EU inriktat sina insatser på att bekämpa skatteundandragande och öka öppenheten. Tack vare flera lagstiftningsinitiativ har det blivit svårare för skattebetalare att undvika eller smita från skatter än någonsin tidigare. Häribland ingår mer insyn än tidigare och samarbetsprojekt mellan medlemsstater. Som exempel kan nämnas direktivet mot skatteflykt⁹, kommissionens rekommendation om genomförandet av åtgärder mot missbruk av skatteavtal¹⁰, regler om öppenhet för förhandsbesked i skattefrågor¹¹ och införandet av landsspecifik rapportering mellan skattemyndigheterna¹².

Skattemyndigheterna har därför i dag en bredare uppsättning verktyg för att upptäcka och hantera missbruk och samarbeta med andra brottsbekämpande myndigheter. Automatiskt informationsutbyte och gemensamma åtgärder har blivit vanliga mellan medlemsstaterna, vilket framgår av utvärderingarna av ramarna för det administrativa samarbetet i EU¹³. Skattemyndigheterna har också fått tillgång till information som stödjer bekämpandet av penningtvätt¹⁴. Numera måste dessutom skatteflyktsupplägg rapporteras, till följd av de nya EU-reglerna om potentiellt aggressiva skatteplaneringssystem¹⁵.

Genom paketet om mervärdesskatt på e-handel¹⁶ som blir tillämpligt från och med 2021 avskaffas undantaget från mervärdesskatt på import av varor under 22 euro, vilket innebär att mervärdesskatt måste betalas för alla varor som importeras till EU. Därmed kommer risken för bedrägeri att minska. Instrumenten för administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt har också stärkts: Eurofisc¹⁷ kan nu på eget initiativ samarbeta och utbyta information med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) och Europol¹⁸. Skattemyndigheterna kan utbyta information

⁹ Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion, EUT L 193, 19.7.2016, s. 1.

¹⁰ Kommissionens rekommendation (EU) 2016/136 av den 28 januari 2016 om genomförandet av åtgärder mot missbruk av skatteavtal, EUT L 25, 2.2.2016, s. 67.

¹¹ Rådets direktiv (EU) 2015/2376 av den 8 december 2015 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning, EUT L 332, 18.12.2015, s. 1.

¹² Rådets direktiv (EU) 2016/881 av den 25 maj 2016 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning, EUT L 146, 3.6.2016, s. 8.

¹³ Europeiska kommissionen (2017): *Utvärdering av förordning (EU) 904/2010* Arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD(2017) 428 final (avseende mervärdesskatt) och Europeiska kommissionen (2019): Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Utvärdering av rådets direktiv (EU) nr 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG* (SWD (2019) 328 final).

¹⁴ Rådets direktiv (EU) 2016/2258 av den 6 december 2016 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller skattemyndigheters tillgång till information för bekämpning av penningtvätt, EUT L 342, 16.12.2016, s. 1.

¹⁵ Rådets direktiv (EU) 2018/822 av den 25 maj 2018 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang (EUT L 139, 5.6.2018, s.1).

¹⁶ Rådets direktiv (EU) 2017/2455, Rådets förordning (EU) 2017/2454, Rådets genomförandeförordning (EU) 2017/2459, Rådets direktiv 2019/1995, Rådets genomförandeförordning (EU) 2019/2026, Genomförandeförordning (EU) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-e-commerce_en#heading_1

¹⁷ Eurofisc är ett nätverk för snabbt utbyte, behandling och analys av riktad information om gränsöverskridande bedrägerier mellan medlemsstaterna och för samordning av uppföljningsåtgärder.

¹⁸ Europol har dessutom lanserat det nya europeiska centrumet för bekämpning av finansiell och ekonomisk brottslighet (EFECC). Centrumet kommer att förbättra det operativa stöd som ges till EU:s medlemsstater och organ på områdena

med tullmyndigheter om import som är föremål för mervärdesskatt och om tullbedrägerier¹⁹ och anordna gemensamma revisioner där utländska skattetjänstemän aktivt deltar i administrativa utredningar.

Skattebedrägeri och skatteundandragande utgör dock fortfarande ett hot mot sunda offentliga finanser. Förlusten av intäkter i EU på grund av privatpersoners internationella skatteundandragande, omfattande personlig inkomstskatt, kapitalinkomstskatt samt förmögenhets- och arvsskatter, uppskattades till 46 miljarder euro 2016²⁰. Mervärdesskattegapet (dvs. skillnaden mellan de förväntade mervärdesskatteintäkterna och de mervärdesskattebelopp som faktiskt inkasseras) beräknades till 137 miljarder euro 2017, inklusive gränsöverskridande momsbedrägerier på 50 miljarder euro²¹. Kommissionen lade 2018 fram ett förslag om en omfattande översyn av mervärdesskattesystemet för handeln inom EU²². Om detta förslag om ett slutgiltigt mervärdesskattesystem antogs skulle det, genom att avskaffa undantaget för gemenskapsinterna leveranser, bidra till att minska mervärdesskattegapet och underlätta efterlevnaden av reglerna. På samma sätt uppgår bolagsskatteflykten inom EU till mer än 35 miljarder euro per år enligt flera beräkningar²³. Dessa anmärkningsvärda intäktsförluster är ännu mer problematiska med tanke på att de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 oundvikligen kommer att leda till betydligt lägre skatteintäkter. Dessutom är momsbedrägerier i vissa fall kopplade till tullbedrägerier. Skattebortfallet undergräver en rättvis fördelning av bördan mellan skattebetalarna och en rättvis dimensionering av de nationella bidragen till EU:s budget. Nästan 75 % av europeerna kräver ökade åtgärder på EU-nivå för att bekämpa skatteundandragande²⁴.

2.2 Skattemyndigheterna i den digitala tidsåldern

Det krävs ytterligare insatser på EU-nivå för att stärka kampen mot skatteundandragande och hjälpa skattemyndigheterna att hålla jämna steg med en ständigt föränderlig ekonomi. Den digitala ekonomin och utvecklingen av nya affärsmodeller skapar nya utmaningar för skattemyndigheterna. Skattemyndigheterna har dessutom begränsade resurser på nationell nivå för att utnyttja den enorma mängd uppgifter som samlats in vid genomförandet av åtgärder under de senaste åren.

finansiell och ekonomisk brottslighet och främja en systematisk användning av finansiella utredningar.
<https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

¹⁹ Rådets förordning (EU) 2018/1541 av den 2 oktober 2018 om ändring av förordningarna (EU) nr 904/2010 och (EU) 2017/2454 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet, EUT L 259, 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 Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av de detaljerade tekniska bestämmelserna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna, COM (2018) 329, 25 maj 2018.

²³ Förekomsten av skatteflyktsmetoder påvisas i många studier, men det är svårt att mäta förlusten av intäkter till följd av företagens komplexitet och den begränsade tillgången till uppgifter. Enligt Dover et al. (2015) uppgår intäktsförlusten från överföring av vinster inom EU till cirka 50–70 miljarder euro, vilket motsvarade minst 17 % av bolagsskatteintäkterna under 2013. Genom att använda en allmän jämviktsmodell fann Álvarez-Martínez et al. (2018) att skatteflykten i EU-28 medförde en förlust av 36 miljarder euro i bolagsskatteintäkter. Zucman m.fl. (2018) uppskattar förlusten i EU-28 till ca 37 miljarder euro.

²⁴ Europaparlamentet (2016): Kampen mot skattebedrägeri: 75 procent av medborgarna vill ha större EU-insatser, *Nyheter Europaparlamentet*, 29.7.2016.

Digitaliseringen av ekonomin och de nationella myndigheternas arbete bör också ses som en möjlighet. Användningen av digitala lösningar underlättar skattemyndigheternas uppgifter och kommer att bidra till att minska kostnaderna för att följa lagstiftningen, både för skattemyndigheter och företag. Vidare är dataanalys av avgörande betydelse för användningen av den ökande mängden insamlade uppgifter. På området e-handel, där tull- och skattemyndigheter kommer att ha tillgång till enorma mängder uppgifter och informationssystem, blir synergieffekterna mellan dessa myndigheter särskilt viktiga i detta avseende. Digitalisering är också en viktig faktor för att minska rapporteringsbördan för företag, särskilt små och medelstora företag, bland annat genom att statistikmyndigheterna kan vidareutnyttja information.

I en konferens som kommissionen anordnade i december 2019 om **mervärdesskatt i den digitala tidsåldern** betonades behovet av att fördjupa diskussionen på detta område. Diskussionen bör fokusera på hur skattemyndigheterna kan använda tekniken för att bekämpa skattebedrägeri och gynna företag, och om de nuvarande mervärdesskattereglerna är anpassade till handel i den digitala tidsåldern.

2.3 Enkel skattepolitik för en konkurrenskraftig inre marknad

EU har också gjort framsteg när det gäller att förenkla beskattningen. Nya regler har införts för att säkerställa en snabbare och effektivare lösning av skattetvister rörande direkt beskattning som uppstår vid tolkning eller tillämpning av avtal och konventioner mellan medlemsstaterna som föreskriver undanröjande av dubbelbeskattning²⁵. Det antagna paketet om mervärdesskatt på e-handel har undanröjt ett av de största hindren för små företag som bedriver handel över gränserna. Företag som säljer varor på nätet till konsumenter kan hantera sina mervärdesskatteskyldigheter i EU med hjälp av en lättanvänd nätportal på sitt eget språk.

Initiativ har också tagits på EU-nivå för att hjälpa medlemsstaterna att använda beskattning som ett verktyg för hållbar ekonomisk tillväxt, bland annat inom ramen för den europeiska planeringsterminen. Kommissionen har särskilt poängterat att tillväxtfrämjande skattesystem kan bidra till att stödja privata investeringar och förbättra företagsklimatet, främja sysselsättningen, minska ojämlikheten och bidra till en miljömässigt motståndskraftig ekonomi. Att förenkla skattesystemet kan dessutom bidra till att begränsa ekonomiska snedvridningar och minska den administrativa bördan för företagen. Antagandet av förslaget om mervärdesskattesatser²⁶, som för närvarande diskuteras i rådet, kommer att ge medlemsstaterna flexibilitet att, enligt strikta kriterier, fastställa sina egna skattesatser. Detta är behövligt för återhämtningen från den nuvarande krisen – men gör det också möjligt för medlemsstaterna att bättre anpassa mervärdesskattepolitiken till miljö- och hälsomålen.

Kostnaderna för att efterleva skattereglerna är dock fortfarande höga i EU. Vi måste särskilt stödja unga och innovativa företag som i högre grad än stora multinationella företag tampas med krångliga administrativa frågor. Kostnaderna för efterlevnad är vanligtvis betydligt högre för små än för stora företag²⁷. De beräknade kostnaderna för att efterleva skattereglerna uppgår för stora företag till cirka 2 % av betalda skatter, medan kostnaderna för små och medelstora företag

²⁵ Rådets direktiv (EU) 2017/1852 av den 10 oktober 2017 om skattetvistlösningsmekanismer i Europeiska unionen, EUT L 265, 14.10.2017, s. 1.

²⁶ COM(2018) 20, 18.1.2018.

²⁷ Europeiska kommissionen (2018): *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (Offentliggjord 12.12.2018.)

beräknas till cirka 30 % av betalda skatter²⁸. Dessutom skapar den komplexitet som uppstår genom lapptäcket av 27 olika skattesystem inte bara kryphål för skattemissbruk, utan också osäkerhet för ärliga skattebetalare som bara är överbelastade och därmed av misstag inte följer reglerna.

Det krävs därför också åtgärder på EU-nivå för att skapa en enklare och modernare skattemiljö. Detta skulle hjälpa de företag som följer reglerna att dra nytta av fördelarna med den inre marknaden och upprätthålla den ekonomiska tillväxten i EU. Såsom anges i kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande om hinder för den inre marknaden, framhåller företagen konsekvent att nationella regler och förfaranden på skatteområdet finns med bland de främsta hindren för deras verksamhet²⁹. Dessa hinder påverkar framför allt företag som är verksamma över gränserna, eftersom de behöver anpassas till olika nationella system och förvaltningsåtgärder. De hinder som företagen pekar på omfattar en rad olika frågor som rör registrering samt rapporteringsskyldigheter i fråga om både mervärdesskatt och skatt på affärsinkomst.

3. En ny handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin

I detta meddelande presenteras en ny, balanserad strategi som kombinerar åtgärder mot skattebedrägeri och skatteundandragande med åtgärder som innebär förenklingar för ärliga skattebetalare. Den sätter skattebetalarna i centrum. De olika åtgärder som planeras inom ramen för handlingsplanen är därför utformade på ett sätt som följer en skattebetalare i olika skeden. Vid olika milstolpar längs skattebetalarens väg beskrivs de åtgärder som ska vidtas för att EU ska kunna uppnå det dubbla målet att bekämpa skatteundandragande och förenkla och underlätta beskattningen.

Planen omfattar 25 åtgärder (se bilagan) som kommissionen kommer att föreslå och genomföra fram till 2024. De angivna eventuella ändringarna av lagstiftning sker med förbehåll för resultaten av en konsekvensbedömning, bland annat rörande de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till skydd av personuppgifter, som vid behov kommer att utarbetas för att bedöma de olika politiska alternativen i enlighet med principerna för bättre lagstiftning³⁰.

3.1 Registrering

En effektiv och ändamålsenlig registrering är det första steget för att se till att skattebetalarna betalar sin skäliga andel³¹. Inom EU identifieras skattskyldiga personer med hjälp av ett skatteregistreringsnummer³². Skattebetalare som är mervärdesskattskyldiga identifieras med hjälp av ett registreringsnummer för mervärdesskatt. Databaser med skattebetalares uppgifter måste hållas uppdaterade: skattebetalarna måste lämna alla nödvändiga uppgifter till skattemyndigheterna.

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

²⁹ COM(2020) 93 final och det medföljande arbetsdokumentet SWD(2020) 54 final.

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

³¹ Detta kapitel fokuserar på skattebetalarna. Strävan är att se dem som kunder hos skattemyndigheterna. Skattebetalarens erfarenhet av kontakt med skattemyndigheter kan delas upp i fem huvudsakliga steg: registrering, rapportering, kontroll, betalning och tvister. Dessa fem steg beskrivs i OECD (2017), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Stegen har anpassats till det fokus som valts så att exempelvis uppbörd (ur en skattemyndighets synvinkel) blir betalning ur en skattebetalares synvinkel. Mer allmänt om kundprocessen finns att läsa i Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. *Journal of marketing*, 80(6), s. 69–96.

³² Eller motsvarande. Kommissionens webbplats "TIN on Europa" ger en översikt över skatteregistreringsnummer i EU. https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html?locale=sv

När förändringar inträffar (till exempel när en skattebetalare flyttar permanent till en annan medlemsstat) bör registreringsinformationen ändras.

För att registreringen ska vara ändamålsenlig bör den göras så enkel som möjligt. Det ska inte vara betungande att skaffa sig ett skatteregistreringsnummer och/eller registreringsnummer för mervärdesskatt. När en skattebetalare flyttar till en annan medlemsstat för att arbeta eller etablera ett företag måste processen för att uppdatera registren över skattebetalare vara smidig för att den administrativa bördan för skattebetalarna ska vara så liten som möjligt. Om en skattebetalare måste bevisa sin skatterättsliga hemvist, det vill säga var vederbörande är registrerad som skattebetalare, till en annan skatteförvaltning än sin egen, måste förfarandet vara enkelt.

För att förenkla skatteregistreringen för skattebetalare kommer kommissionen att vidta följande åtgärder:

2022/2023

1. Även efter genomförandet av paketet om mervärdesskatt på e-handel måste skattebetalare som är registrerade i den medlemsstat där de är etablerade se till att de dessutom momsregistreras i medlemsstater där de inte är etablerade men gör vissa beskattningsbara transaktioner. Kommissionen kommer att föreslå en ändring av momsdirektivet³³, med målet att det ska räcka med **en enda momsregistrering i EU** för att skattebetalare ska kunna tillhandahålla tjänster och/eller sälja varor var som helst i unionen.
2. ”Ett Europa rustat för den digitala tidsåldern” är en av kommissionens sex viktigaste prioriteringar. En modernisering av den offentliga förvaltningen är därför ett av målen i kommissionens handlingsplan för e-förvaltning³⁴. För att bidra till detta mål är det viktigt att se till att **skattebetalarnas uppgifter används på ett effektivt sätt**, i full överensstämmelse med EU:s dataskyddsregler. Såsom framgår av kommissionens nyligen genomförda utvärdering av det administrativa samarbetet i fråga om beskattning finns det fortfarande utrymme för att öka kvaliteten på och användningen av skatteuppgifter³⁵. Kommissionen kommer att genomföra ett pilotprojekt för att bedöma vilken eller vilka digitala lösningar som kan användas och hur man kan säkerställa att uppgifter utnyttjas bättre, skapa nya digitala tjänster för skattebetalarna och bättre stödja skattemyndigheternas arbete, på unionsnivå. Kommissionen kommer att offentliggöra ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar med slutsatser och rekommendationer från pilotprojektet.

3.2 Rapportering

Genom att hålla skattemyndigheterna regelbundet underrättade om sin skattskyldighet uppfyller skattebetalarna flera informationskrav. För att rapporteringen från skattebetalarna ska vara så effektiv som möjligt måste självdeklarationerna vara enkla, de begärda uppgifterna begränsas till ett minimum och de förfaranden och system som skattebetalarna kan använda för att lämna in

³³ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

³⁴ Europeiska kommissionen (2016): *EU:s handlingsplan för e-förvaltning 2016–2020. Snabbare digital omvandling av förvaltningar*. COM(2016) 179 final.

³⁵ Europeiska kommissionen (2019): Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: *Utvärdering av rådets direktiv (EU) nr 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG* (SWD (2019) 328 final).

deklarationer till skattemyndigheterna bör vara okomplicerade. Deklarationerna ska i möjligaste mån vara ifyllda på förhand. Principerna för e-förvaltning bör också tillämpas på skatteinformation, särskilt när det gäller rapportering. Ett helhetsperspektiv är viktigt: skattebetalare ska bara behöva lämna uppgifter en gång med hjälp av digitala, säkra och inkluderande e-tjänster via en enda kontaktpunkt. Vidareutnyttjandet av sådan information, t.ex. av statistikmyndigheter, bör ske med respekt för relevanta sekretessbestämmelser.

En ändamålsenlig rapportering bygger på frivillig efterlevnad från skattebetalarnas sida. Skattemyndigheterna förlitar sig på att skattebetalarna förser dem med korrekt information om sina beskattningsbara inkomster och beskattningsgrundande händelser. Åtgärder för att främja och upprätthålla frivillig efterlevnad och öka förtroendet mellan å ena sidan skattemyndigheterna och å andra sidan skattebetalarna kan göra rapporteringen mer ändamålsenlig.

Rapporteringen från skattebetalare stöds och kompletteras genom rapportering från tredje parter, t.ex. arbetsgivare, finansinstitut och i allt högre grad från andra skattemyndigheter.

För att förenkla rapporteringen från företag och för att säkerställa att den information som lämnas är korrekt, kommer kommissionen att vidta följande åtgärder:

2020/2021

3. Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att utarbeta ett initiativ för att underlätta och främja företagens efterlevnad av skattereglerna – **en EU-ram för samarbete för efterlevnad** – som bygger på ökat samarbete, förtroende och öppenhet mellan skattemyndigheterna. Initiativet bör ge en tydlig ram för en förebyggande dialog mellan skattemyndigheterna för en gemensam lösning av gränsöverskridande skattefrågor på området bolagsskatt. Avsikten är att initiativet ska omfatta såväl små och medelstora företag som större företag, om än med olika fokus som passar deras respektive verklighet. Programmet ska komplettera befintliga nationella och internationella program för samarbete för efterlevnad. Kommissionen arbetar tillsammans med experter från medlemsstaterna för att förbereda pilotprojekt som inte avser lagstiftning och som riktar sig till små och medelstora företag och större företag under 2021.

2022/2023

4. Medlemsstaterna använder redan ny teknik för att få snabbare och/eller mer detaljerad information om inhemska transaktioner. De åtgärder som vidtagits skiljer sig dock från en medlemsstat till en annan, vilket avsevärt ökar bördan för företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att **modernisera rapporteringsskyldigheterna i fråga om mervärdesskatt**. Det bör säkerställa snabbare – eventuellt i realtid – och mer ingående informationsutbyte om mervärdesskatt på transaktioner inom EU och samtidigt effektivisera de mekanismer som kan tillämpas för inhemska transaktioner. I detta sammanhang kommer det att undersökas om **e-faktureringsen bör byggas ut ytterligare**.
5. Kommissionen kommer att föreslå en ändring av momsdirektivet för att **ytterligare utvidga tillämpningsområdet för den enda kontaktpunkten för mervärdesskatt (One Stop Shop)**

som sedan 2015 kan användas för deklaration och betalning av mervärdesskatt på telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningstjänster och elektroniska tjänster³⁶, och som genom paketet om mervärdesskatt på e-handel kommer att utvidgas till distansförsäljning av andra varor och tjänster 2021. Denna åtgärd syftar till att inkludera alla övriga transaktioner mellan företag och konsumenter som ännu inte täcks. Skattebetalarna bör därefter kunna rapportera alla transaktioner mellan företag och konsumenter i EU genom en enda mervärdesskattedeklaration som ska lämnas in i den medlemsstat där de är etablerade. I detta sammanhang kommer det också att undersökas om det är möjligt att göra användningen av den gemensamma kontaktpunkten för import obligatorisk och fastställa ett tröskelvärde för detta.

3.3 Betalning

Ett viktigt steg i beskattningsprocessen är betalning av förfallna skatter. Skattebetalarna förväntas betala sina skatter i tid och i sin helhet. De flesta skattebetalare gör det frivilligt. För att se till att betalningarna sker så effektivt som möjligt bör skattemyndigheterna bredda urvalet av de elektroniska betalningsmetoder som skattebetalarna kan använda. I vissa medlemsstater är det till exempel möjligt att betala flera slag av skatter även via en mobilapp.

Företag som är skyldiga att betala mervärdesskatt och arbetsgivare eller andra ombud och mellanhänder som betalar skatt för skattebetalarnas räkning kommer också att dra nytta av e-tjänster och förenklingar. Det är viktigt att betalningen underlättas, särskilt för små och medelstora företag, som tenderar att ha oproportionerliga, relativt sett högre efterlevnadskostnader³⁷.

För att uppnå bättre efterlevnad när det gäller betalning av skatter bör skattemyndigheterna använda nya sätt att samarbeta med skattebetalare, till exempel genom att använda en beteendebaserad metod eller samarbete för efterlevnad.

Det skattebelopp som ska betalas bör vara korrekt från början för att undvika att skattebetalare måste begära och invänta återbetalning. Återbetalningarna tar tid och kan innebära risk för bedrägerier. Skattemyndigheterna bör hantera återbetalningar så snabbt som möjligt för att undvika långa väntetider och kassaflödesproblem för skattebetalarna.

För att effektivisera skattebetalningsförfarandena i EU kommer kommissionen att vidta följande åtgärder:

2020/2021

6. Kommissionen kommer att lägga fram **rekommendationer för att förbättra stödet för indrivning av obetalda skatter**. I rekommendationerna uppmärksammas också behovet av att respektera skattebetalarnas rättigheter. I kommissionens rapport om tillämpningen av bestämmelserna om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder³⁸ dras slutsatsen att medlemsstaterna, för att garantera effektiviteten och ändamålsenligheten i det ömsesidiga biståndet för indrivning, bör stärka sina interna system för skatteindrivning och använda tillräckliga resurser för att hantera framställningar om bistånd för indrivning. Slutsatsen dras också att förbättringar av olika aspekter av hur systemet för

³⁶ Berör ej den svenska översättningen.

³⁷ Europeiska kommissionen (2018): *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (Offentliggjord 12.12.2018.)

³⁸ COM(2017) 778.

indrivning av skatt fungerar (i enlighet med direktiv 2010/24³⁹) fortfarande kan övervägas. I kommissionens nya rapport⁴⁰ kommer de ovannämnda slutsatserna att följas upp.

2022/2023

7. Skattebetalarna bör tydligt veta på förhand var de förväntas betala skatt. Kommissionen kommer att föreslå lagstiftning för att klargöra var skattebetalare som bedriver verksamhet över gränserna i EU ska betraktas som skattemässigt hemmahörande. I dag använder medlemsstaterna fortfarande olika och varierande kriterier för att fastställa skatterättslig hemvist, vilket leder till risk för dubbelbeskattning (eller dubbel icke-beskattning). Detta initiativ syftar till att säkerställa ett **mer enhetligt fastställande av skatterättslig hemvist** på den inre marknaden.
8. Att förbättra företagsmiljön när det gäller beskattning är en av kommissionens prioriteringar. Trots åtgärder som vidtagits under perioden 2016–2019⁴¹ kvarstår skattehinder för gränsöverskridande investeringar⁴². Kommissionen kommer att föreslå ett lagstiftningsinitiativ för att införa ett gemensamt, standardiserat och EU-omfattande system för källskattelättnad vid källan, tillsammans med ett system för informationsutbyte och samarbete mellan skattemyndigheterna. Dessutom kommer kommissionen att bedöma behovet av informationsutbyte och samarbete mellan skattemyndigheter och tillsynsmyndigheter för finansmarknaderna⁴³. De alternativ som övervägs kommer att omfatta både lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder och ta hänsyn till OECD:s Trace-initiativ för avtalsenliga skattelättnader och ökad efterlevnad⁴⁴. Målet är å ena sidan att väsentligt sänka kostnaderna för gränsöverskridande investerare efterlevnad av skattereglerna och å andra sidan att förhindra skatteundandragande⁴⁵.

3.4 Kontroll, övervakning och administrativt samarbete

Rättvis beskattning är en hörnsten i den europeiska sociala modellen till förmån för företag och medborgare. För att den ska upprätthållas förväntas skattebetalarna lämna in självdeklarationer och betala skatt i tid. Det gör de flesta, och utgångspunkten för skattemyndigheterna bör vara ett antagande om ärlighet och efterlevnad. Tyvärr finns det dock skattebetalare som inte följer reglerna.

³⁹ Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder, EUT L 84, 31.3.2010, s. 1.

⁴⁰ Kommissionen ska vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet (artikel 27.3 i direktiv 2010/24/EU).

⁴¹ Europeiska kommissionen (2017): *Uppförandekoden om källskatt*.

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

⁴² För aktuella bevis på kvarstående problem, se Advisory Group to the ECB on Market Infrastructures for Securities and Collateral (ECB:s rådgivande grupp för marknadsinfrastrukturer för värdepapper och säkerheter), (2020): *10th T2S Harmonisation Progress Report – Harmonisation of European Securities settlement and collateral management arrangement*.

⁴³ Här hänvisas till EU:s myndigheter och de nationella myndigheter som ansvarar för tillsynen av finansmarknaderna. Närmare information på Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens webbplats: <https://www.esma.europa.eu/>.

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

⁴⁵ Kostnaderna för investerarna har uppskattats till över 8 miljarder euro per år. Europeiska kommissionen (2017): *Accelerating the capital markets union: addressing national barriers to capital flows*. COM(2017) 147 final. Å andra sidan uppskattas att skattebedrägerierna på området källskatt på gränsöverskridande utdelning uppgår till mer än 55 miljarder euro: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>

Skattemyndigheterna är skyldiga att kontrollera skattebetalarnas skatteärenden, genomföra kontroller och i vissa fall skatterevisioner.

Tack vare kontrollerna upprätthålls förtroendet för rättvisan i skattesystemet, säkerställs lika villkor på skatteområdet och förhindras att ärliga skattebetalare måste betala mer på grund av att andra skattebetalare inte följer reglerna och inte betalar sin rättmätiga andel. Dessutom kan effektiv skattekontroll avskräcka från framtida överträdelser.

För att genomföra skattekontroller på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bör skattemyndigheterna använda riskhanteringsmetoder för att bättre kunna inrikta kontrollen på de grupper av skattebetalare som berörs. Kontrollerna bör bygga på ett stort antal informationskällor. I fråga om skattebetalare som bedriver gränsöverskridande verksamhet handlar det särskilt om uppgifter som erhållits inom ramen för informationsutbyte med andra medlemsstater och tredjeländer.

För att effektivisera kontrollförfarandet och förbättra kontrollernas inriktning kommer kommissionen att vidta ett antal åtgärder för att vidareutveckla Eurofiscs nätverk:

9. Eurofisc 2.0 – 2022/2023

- ✓ Kommissionen kommer – eventuellt genom ett lagstiftningsinitiativ om ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010⁴⁶ – att **inom Eurofisc upprätta verklig kapacitet på EU-nivå för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier vid gränsöverskridande transaktioner**. Denna plattform med experter på bekämpning av mervärdesskattebedrägerier från skattemyndigheterna gavs 2018⁴⁷ ett nytt rättsligt mandat som möjliggör att uppgifter behandlas gemensamt på EU-nivå. Därigenom kan den verifieringsprocess som sker splittrat inom olika skattejurisdiktioner nu harmoniseras inom Eurofisc. Kommissionen kommer att vidta åtgärder för att se till att Eurofisc kan omvandlas till ett organ med kapacitet på EU-nivå, med mer data och verktyg till sitt förfogande.
- ✓ Förutom att göra Eurofisc mer effektivt bör också förbindelserna med andra relevanta EU-organ och medlemsstaternas myndigheter stärkas. **Eurofisc bör bli ett EU-nav för skatteinformation som inte bara tjänar mervärdesskatteändamål utan även finansmarknadsmyndigheter⁴⁸, tullmyndigheter, Olaf och Europol**. Det förekommer ett visst utbyte redan idag, men det behöver rationaliseras och stärkas, struktureras och eventuellt aktivt stödjas på unionsnivå. Genom omvandlingsprocessen kommer också en **utvidgning av Eurofiscs tillämpningsområde att beaktas**. I detta sammanhang är avsikten att den **direkta beskattningen** ska dra nytta av den kapacitet som tillhandahålls av Eurofisc.
- ✓ **Skattemyndigheterna skulle dra nytta av att dela resurser inom ramen för ett Eurofisc med kapacitet på EU-nivå som kan betjäna alla medlemsstater på ett automatiskt sätt.**

⁴⁶ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri, EUT L 268, 12.10.2010, s. 1.

⁴⁷ Rådets förordning (EU) 2018/1541 av den 2 oktober 2018 om ändring av förordningarna (EU) nr 904/2010 och (EU) 2017/2454 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet på mervärdesskatteområdet, EUT L 259, 16.10.2018, s. 1.

⁴⁸ Här hänvisas till EU:s myndigheter och de nationella myndigheter som ansvarar för tillsynen av finansmarknaderna. Närmare information på Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens webbplats: <https://www.esma.europa.eu/>

Inom ramen för ett Eurofisc med kapacitet på EU-nivå skulle man gemensamt kunna utveckla den expertis som krävs för att hantera nya bedrägerimönster till följd av förändrade affärsmodeller. På så sätt skulle en gemensam investering på EU-nivå direkt gagna alla medlemsstater oavsett resurser och kapacitet.

För att förbättra möjligheterna för medlemsstaternas skattemyndigheter att kontrollera efterlevnaden av befintliga skatteregler kommer kommissionen dessutom att vidta följande åtgärder:

2020/2021

10. Uppkomsten av alternativa betalnings- och investeringsmetoder – såsom kryptotillgångar och e-pengar – hotar att undergräva de framsteg som gjorts i fråga om skattransparens under de senaste åren, och innebär en betydande risk för skatteundandragande. Under 2021 kommer kommissionen att uppdatera **direktivet om administrativt samarbete** för att utvidga dess tillämpningsområde för att ta hänsyn till den föränderliga ekonomin och stärka ramen för det administrativa samarbetet.
11. Europaparlamentet påbörjade, som en förberedande åtgärd, inrättandet av en **EU-observationsgrupp för skattefrågor**, vilket utgör en uppföljning av EU-pilotprojektet om rättvis beskattning⁴⁹. En förberedande åtgärd som finansieras av Europaparlamentet kan pågå i upp till tre på varandra följande år. Kommissionen har nyligen inlett en förslagsinfordran⁵⁰. Uppgifterna för EU:s observationsgrupp för skattefrågor kommer att vara att övervaka och kvantifiera trender när det gäller omfattning och typ av skattemissbruk och på så sätt ytterligare bidra till ett evidensbaserat beslutsfattande och stimulera en europeisk debatt om internationella skattefrågor.

2022/2023

12. **Kontrollerna av gränsöverskridande transaktioner måste förstärkas** för att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt. Enbart utbyte av information eller varningar mellan medlemsstaterna, vilket i huvudsak är fallet i dag, är inte ändamålsenligt med tanke på mängden och omfattningen av transaktionerna, särskilt med tanke på den ändring av momsreglerna för e-handel som träder i kraft 2021. Kommissionen kommer att undersöka hur man kan övergå från manuellt utbyte till automatisk delning av uppgifter via elektroniska system, vilket redan nu är fallet när det gäller delning av tulluppgifter om import från tredjeländer. Kommissionen kommer vid behov att lägga fram ett förslag om ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010.
13. Vidare skulle ny teknik som står till medlemsstaternas förfogande **underlätta gränsöverskridande transaktioner för ärliga företag som vill följa mervärdesskattereglerna**. Skattemyndigheterna skulle i högre grad rikta in sina kontroller på skattebetalare som inte följer reglerna, på grundval av en riskbaserad strategi, medan ärliga skattebetalare skulle kunna utöva sin verksamhet med färre avbrott. En modern skatteförvaltning för att samordna kontroller på EU-nivå skulle också underlätta verksamheten för ärliga företag. Kommissionen kommer också att undersöka möjliga sätt att stärka dessa

⁴⁹ Genom pilotprojekt och förberedande åtgärder införs nya tillfälliga initiativ som kan omvandlas till permanenta EU-finansieringsprogram.

⁵⁰ Närmare information om förslagsinfordran: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

gränsöverskridande utredningar och vid behov lägga fram ett förslag om ändring av rådets förordning (EU) nr 904/2010.

14. **Närmare dialog med internationella partner:** För att EU:s skattepolitik ska fungera är det ofta nödvändigt med effektivt samarbete med tredjeländer. I en global ekonomi behöver medlemsstaternas skattemyndigheter inte bara samarbeta sinsemellan utan även med tredjeländer. Kommissionen kommer särskilt att föreslå att man inleder processen för att förhandla om avtal om administrativt samarbete med relevanta tredjeländer (liknande det som är i kraft mellan EU och Norge), inledningsvis med några av EU:s viktigaste handelspartner. Syftet är att säkerställa en rättvis och effektiv skatteförvaltning.

3.5 Tvister

Beskattningen bygger på frivillig efterlevnad och bör i så stor utsträckning som möjligt baseras på ett positivt och harmoniskt samarbete mellan skattebetalare och skattemyndigheter. Verkligheten är dock inte alltid perfekt, och ibland är skattebetalare och skattemyndigheter oense.

Det viktigaste målet är att förebygga tvister och skapa rättssäkerhet för skattebetalarna.

Om en tvist emellertid uppstår bör skattebetalarna fortfarande ha möjlighet att korrigera eller förtydliga eventuella missförstånd för att undvika att tvisten trappas upp.

Tvister, särskilt av rättslig karaktär, är kostsamma och tidskrävande. I idealfallet bör sådana tvister undvikas, men när detta inte är möjligt kan man med hjälp av en snabb lösning hålla nere kostnaderna för skattebetalare och skattemyndigheter till ett minimum. I detta hänseende har vissa berörda parter redan uttryckt att de föredrar fler insatser på EU-nivå, särskilt när det gäller förebyggande och lösning av tvister⁵¹.

För att undvika tvister eller kunna lösa dem så effektivt som möjligt kommer kommissionen att vidta följande åtgärder:

2020/2021

15. **Övervakning av direktivet om skattetvistlösningsmekanismer.** Kommissionen kommer att följa upp genomförandet och övervakningen av tvistlösningsmekanismens ändamålsenlighet när det gäller tvister rörande tolkningen eller tillämpningen av avtal och konventioner om undanröjande av dubbelbeskattning som har ingåtts mellan medlemsstaterna. I samarbete med medlemsstaterna kommer kommissionen att fortsätta att arbeta för genomförandet av ett permanent organ för tvistlösning, en så kallad ständig kommitté, vars rättsliga grund redan föreskrivs i direktiv 2017/1852⁵². Den ständiga kommittén förväntas bidra till verkningsfull tvistlösning mellan medlemsstaterna.

2022/2023

⁵¹ Svar på det offentliga samrådet om utvärderingen av direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning, som sammanfattas i bilaga 2 till Europeiska kommissionen (2019): Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Utvärdering av rådets direktiv (EU) nr 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG* (SWD (2019) 328 final).

⁵² Rådets direktiv (EU) 2017/1852 av den 10 oktober 2017 om skattetvistlösningsmekanismer i Europeiska unionen, EUT L 265, 14.10.2017, s. 1.

16. Åtgärder för att förebygga och lösa tvister om mervärdesskatt. Det behövs mekanismer för att förebygga och lösa tvister som rör genomförandet av mervärdesskattedirektivet i varje skede av livscykeln för en transaktion som är föremål för mervärdesskatt, för att säkerställa principerna avseende mervärdesskatt, nämligen rättssäkerhet, neutralitet och rättvisa. Kommissionen kommer att undersöka alla tänkbara alternativ och vid behov lägga fram ett lagstiftningsförslag om en mekanism för förebyggande och lösning av tvister i fråga om mervärdesskatt.

3.6 Förenkla EU-skattereglerna för ökad konkurrenskraft på den inre marknaden

De åtgärder som beskrivs ovan är inriktade på skatteadministrationen, den dagliga tillämpningen av skattereglerna. Det finns dock gränser för vad som kan uppnås enbart genom en effektivisering av skatteadministrationen. För skattebetalarna är det viktigt att reglerna förenklas.

Oavsett de förenklingsåtgärder som skattemyndigheterna kan vidta, är skattereglerna ofta mycket komplicerade att tillämpa och följa. De flesta skattebetalare vill betala sin rättmätiga andel. Det är dock beklagligt att de komplexa skattereglerna i vissa fall kan avskräcka dem från att göra det.

För att förenkla och underlätta beskattningen, och samtidigt stödja efterlevnaden, bör den befintliga lagstiftningen på vissa områden uppdateras och förenklas. En viktig fördel vore att återställa lika villkor mellan EU-företag och konkurrenter utanför EU. Dessutom måste samstämmigheten med viktiga politiska mål som den europeiska gröna given säkerställas. Det är också viktigt att skattebetalarna känner till sina rättigheter.

För att underlätta för skattebetalare som är verksamma på den inre marknaden kommer kommissionen att vidta följande åtgärder:

2020/2021

- 17. Stadgan om skattebetalares rättigheter.** Kommissionen kommer att offentliggöra ett meddelande med en genomgång av skattebetalarnas befintliga rättigheter enligt EU-lagstiftningen, tillsammans med en rekommendation till medlemsstaterna för att underlätta genomförandet av skattebetalarnas rättigheter och förenkla skattskyldigheterna.
- 18. Uppdatera mervärdesskattereglerna för finansiella tjänster.** Det undantag för finansiella tjänster som fastställs i momsdirektivet härleder från införandet av moms lagstiftningen för första gången 1977. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att ändra dessa föråldrade bestämmelser. Moderniseringen kommer att ta hänsyn till framväxten av den digitala ekonomin (finansteknik) och ökningen av utkontrakteringen av insatstjänster från finansiella aktörer och försäkringsbolag samt det sätt på vilket denna sektor är strukturerad. Avsikten är att förslaget ska säkerställa lika villkor inom unionen och ta hänsyn till EU-företagens internationella konkurrenskraft.
- 19. Ändra mervärdesskattekommitténs status.** Mervärdesskattekommittén är för närvarande en rådgivande kommitté bestående av företrädare för medlemsstaterna och kommissionen, utan några befogenheter vid antagandet av genomförandeåtgärder. Kommissionen kommer att föreslå en ändring av momsdirektivet för att omvandla mervärdesskattekommittén till en ”kommitté inom ramen för kommittéförfarandet” som med kvalificerad majoritet skulle övervaka kommissionens antagande av genomförandeakter. Genom att kommissionen tilldelas vissa genomförandebefogenheter under kommitténs kontroll blir beslutsprocessen i fråga om mervärdesskatt effektivare. Det kommer att bidra till en mer enhetlig tillämpning av EU:s moms lagstiftning till förmån för skattskyldiga personer med ekonomisk verksamhet i flera

medlemsstater. På området indirekt beskattning används redan kommittéförfaranden för administrativt samarbete och punktskatter. Det exakta tillämpningsområdet för dessa genomförandebefogenheter skulle behöva fastställas.

20. Kommissionen kommer 2021 att anordna en **konferens om dataanalyser och digitala lösningar**. Det rör sig om ett toppmöte om stordata på skatteområdet, med en genomgång av de mest intressanta och innovativa idéerna från skatteexperter, företag, den akademiska världen, statistiker och nationella myndigheter om hur man använder teknik för att beskatta smartare och undvika onödig rapporteringsbörda för företagen. Evenemanget kommer att fungera som en plattform där alla aktörer kan uttrycka sina behov och förväntningar vad gäller användningen av dataanalys och andra digitala lösningar på skatteområdet. Det är också ett tillfälle att utbyta bästa praxis.
21. Kommissionen kommer att inrätta en **expertgrupp för internprissättning** för att utarbeta pragmatiska lösningar utanför lagstiftningsområdet på praktiska problem i samband med metoder för internprissättning som är relevanta för EU. Gruppen struktureras så att den kan ta emot synpunkter från både medlemsstaterna och berörda parter från näringslivet och det civila samhället. En sådan expertgrupp kommer att öka skattesäkerheten och samtidigt minska risken för dubbelbeskattning.

2022/2023

22. **Se över den särskilda ordningen för mervärdesskatt för resebyråer.** Momsdirektivet innehåller särskilda bestämmelser för resebyråer och researrangörer som inte tillämpas på ett enhetligt sätt inom unionen. De nuvarande reglerna leder också till en viss snedvridning av konkurrensen mellan resebyråer etablerade inom respektive utanför EU som arrangerar resor inom EU. Digitaliseringen förvärrar problemet. På grundval av resultaten av den pågående utvärderingen⁵³ kommer kommissionen att föreslå en ändring av momsdirektivet för att förenkla den särskilda ordningen och säkerställa lika villkor inom EU, med beaktande av konkurrenskraften hos resebranschen in EU.
23. **Anpassa regelverket för mervärdesskatt till plattformsekonomin.** Den snabba utvecklingen av plattformsekonomin ger upphov till frågor när det gäller mervärdesbeskattningen av transaktioner mellan användare som möjliggörs av plattformar (är de personer som erbjuder tjänster eller varor på plattformarna skyldiga att betala mervärdesskatt eller inte?) och av de tjänster som erbjuds av plattformarna (vad är det för slag av tjänst?). Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag om ändring av momsdirektivet, i syfte att ge de berörda aktörerna klarhet och rättslig säkerhet. Det kommer även att undersökas vilken roll plattformarna kunde ha i att hjälpa till att säkerställa uppbörden av skatten.
24. **Grönare beskattning av sektorn för persontransporter.** Momsdirektivet innehåller för närvarande flera undantag som rör persontransporter. En del av undantagen avser endast vissa typer av persontransporter. Detta leder till exempel till att internationell luft- och sjötransport i praktiken inte omfattas av mervärdesskatt. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag för att se över dessa undantag så att de överensstämmer med målen i den

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

europiska gröna given. Översynen skulle omfatta en förenkling av mervärdesskattereglerna när det gäller platsen för beskattning av persontrafik.

25. **E-handelspaketet för punktskatter.** De nuvarande reglerna gör det omöjligt att bedriva distansförsäljning av punktskattepliktiga varor på grund av betungande reglering och kostnaderna för de ekonomiska aktörerna. Kommissionen kommer att undersöka olika sätt att förenkla reglerna, för att minimera bedrägerier och snedvridning av konkurrensen mellan ekonomiska aktörer som är baserade på nätet respektive de som har fysiska butiker. Vid behov kommer ett lagstiftningsförslag att läggas fram för att ändra rådets direktiv om allmänna bestämmelser om punktskatter⁵⁴.

4. Slutsats

Kommissionen lägger fram denna ambitiösa handlingsplan för en rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin i en tid av utmaningar utan motstycke. Kommissionen har tagit i bruk alla befintliga politiska verktyg, och kommer att fortsätta med detta, för att bidra till en snabb ekonomisk återhämtning och samtidigt forma EU:s övergång till en grön, digital och rättvisare social marknadsekonomi. EU:s skatteagenda står i centrum för denna övergång nu och framöver.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet, rådet och andra aktörer, t.ex. icke-statliga organisationer, fackföreningar och företag, att aktivt engagera sig på ett konstruktivt och inkluderande sätt, så att denna handlingsplan kan omsättas i konkreta initiativ för EU:s medborgare, företag och medlemsstater.

⁵⁴ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG, EUT L 9, 14.1.2009, s. 12.