



Förordning om åtgärdsprogram för skattefrågor

Finansdepartementet

2012-11-27

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 465

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättandet av åtgärdsprogram för skattefrågor i Europeiska unionen för perioden 2014-2020 (Fiscalis 2020) och om upphävande av beslut nr 1482/2007/EG.

Regeringskansliet Faktapromemoria 2012/13: FPM 25

Tidigare faktapromemoria som rörde Fiscus, förslag till gemensamt åtgärdsprogram för tull och skatt är 2011/12:FPM46.

Sammanfattning

Kommissionen lämnade i november 2011 ett förslag som syftade till att slå ihop de separata åtgärdsprogrammen för tull (Tull 2013) respektive skatt (Fiscalis 2013) till ett gemensamt åtgärdsprogram (Fiscus). Sveriges ståndpunkt var då att inte stödja en sammanslagning. I stället förordades separata åtgärdsprogram för tull respektive skatt. Det ändrade förslaget innebär att kommissionen föreslår separata åtgärdsprogram.

Förslaget handlar om ett nytt åtgärdsprogram för skattefrågor som ska ersätta det nuvarande Fiscalis 2013-programmet. Fiscalis 2013, som i sin tur ersatte Fiscalis 2002 och Fiscalis 2007, inrättades för perioden 1 januari 2008–31 december 2013 och syftet är att förbättra skattesystemens funktionssätt på den inre marknaden.

Kommissionens förslag innebär att programmet övergår från att vara ett beslut till en förordning. Det föreslagna programmet syftar till att främja samarbetet i skattefrågor i unionen baserat på dels personligt nätverksbyggande och kompetensuppbyggnad, dels uppbyggnad av IT-kapacitet. Den första delen möjliggör utbyte av bästa praxis och operativa

kunskaper bland medlemsstaterna och de andra länder som deltar i programmet. Genom den senare delen kan programmet finansiera avancerad IT-infrastruktur och avancerade IT-system som möjliggör att unionens skatteförvaltningar utvecklas till e-förvaltningar.

Regeringen ser på det hela taget, inom ramen för en restriktiv budget, positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom Sverige har goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram.

Förslaget

Ärendets bakgrund

Kommissionen lämnade i november 2011 ett förslag som syftade till att slå ihop de separata åtgärdsprogrammen för tull (Tull 2013) respektive skatt (Fiscalis 2013) till ett gemensamt åtgärdsprogram (Fiscus). Sveriges ståndpunkt var då att inte stödja en sammanslagning. I stället förordades separata åtgärdsprogram för tull respektive skatt. Flertalet medlemsstater hade samma ståndpunkt. Det ändrade förslaget innebär att kommissionen föreslår separata åtgärdsprogram för tull- respektive skatteområdet.

Fiscalis 2013, som i sin tur ersatte Fiscalis 2002 och Fiscalis 2007, inrättades för perioden 1 januari 2008 – 31 december 2013. Syftet är att på den inre marknaden få en effektiv, enhetlig och ändamålsenlig tillämpning av unionsrätten. I synnerhet när det gäller att skydda nationella ekonomiska intressen genom att skatteundandragande och skattefusk bekämpas, att undvika snedvridning av konkurrensen och genom att minska bördan för förvaltningar och beskattningsbara personer. Fiscalis 2013 koncentreras på insatser inom följande områden: system för kommunikation och informationsutbyte, multilaterala kontroller, seminarier och projektgrupper, arbetsbesök, utbildning och andra liknande verksamheter som krävs för att programmets mål ska uppnås.

Kommissionen presenterade det omarbetade förslaget den 25 september 2012.

Förslagets innehåll

I dokumentet, KOM(2012) 465 slutlig, lämnar kommissionen ett ändrat förslag till antagande av ett nytt åtgärdsprogram, Fiscalis 2020, för perioden 1 januari 2014 – 31 december 2020.

Programmets övergripande mål är att stärka den inre marknaden genom ändamålsenliga och effektiva skattesystem.

De särskilda mål som fastställts för programmet är:

- Att förbättra skattesystemens funktionssätt i synnerhet genom samarbete mellan de deltagande länderna och deras skatteförvaltningar, deras tjänstemän och externa experter.

Programmet kommer att ha som prioritering att stödja planeringen och främja ett samstämmigt och effektivt genomförande av EU:s skattelagstiftning.

- Att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt, särskilt genom att främja ett konkret och effektivt administrativt samarbete och informationsutbyte.
- Att bidra till att minska de administrativa bördorna för skatteförvaltningarna och kontrollkostnaderna för skattebetalarna.
- Att arbeta för effektiv skatteförvaltning, särskilt vad gäller efterlevnad av skattelagstiftningen och skatteförvaltningarnas administrativa kapacitet.
- Att bidra till en konsekvent tillämpning och effektivt genomförande av EU:s skattepolitik.
- Att stärka samarbetet med internationella organisationer och andra statliga myndigheter, tredjeländer, ekonomiska aktörer och deras organisationer i syfte att bekämpa skattebedrägeri, skatteflykt och undandragande av skatt, bland annat genom att främja ett konkret och effektivt administrativt samarbete och informationsutbyte, förbättra skattemoralen och stärka skatteförvaltningen.

De typer av åtgärder som berättigar till stöd från programmet liknar de åtgärder som stöds enligt det nuvarande programmet och utgörs av följande:

- Gemensamma åtgärder för utbyte av kunskaper och bästa praxis mellan de deltagande ländernas skattetjänstemän.
- Europeiska informationssystem (EIS) som underlättar utbytet av information och tillgång till gemensamma uppgifter.
- Fortbildning som leder till kompetensuppbyggnad för skattetjänstemän i hela Europa. För vissa typer av åtgärder har förändringar skett.

Fiscalis 2020-programmet kommer att innehålla några nya redskap för gemensamma åtgärder:

- Expertgrupper som utgör strukturerade samarbetsformer, sammanför expertis och/eller tar itu med specifika operativa verksamheter. De kan vara av tillfällig eller permanent natur och kan få stöd i form av samarbetstjänster online, administrativt biträde samt infrastruktur och utrustning för att stödja genomförandet av en åtgärd.
- Åtgärder för kapacitetsuppbyggnad inom offentlig förvaltning kommer att stödja skattemyndigheter som har särskilda svårigheter,

t.ex. i fråga om kunskaper, expertis eller organisatoriska eller andra brister, vilka kan övervinnas genom skräddarsydda stödåtgärder från samhöriga länder och/eller kommissionens tjänstemän.

- EIS kan också användas för att stödja informationsutbyte mellan länder utanför EU och medlemsstaterna inom ramen för bilaterala skatteavtal.

Enligt förslaget ska programmet genomföras genom att kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter och att ett årligt arbetsprogram utarbetas.

Den ekonomiska ramen för genomförandet av Fiscalis 2020-programmet, som ska löpa 2014–2020 föreslås vara 234,37 miljoner euro. Detta kan jämföras med den ekonomiska ramen för Fiscalis 2013 som var 156,9 miljoner euro för perioden 2008–2013. Det bör noteras att åtgärdsprogrammet Fiscalis 2020 omfattar ytterligare ett år jämfört med Fiscalis 2013.

Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelserna avseende mervärdesskatt och punktskatter är harmoniserade genom främst rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt och rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphörande av direktiv 92/12/EEG, rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker (92/84/EEG), rådets direktiv av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatt på cigaretter (92/79/EEG), rådets direktiv 92/80/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av skatter på andra tobaksvaror än cigaretter, rådets direktiv 95/59/EG av den 27 november 1995 om andra skatter än omsättningsskatter som påverkar förbrukningen av tobaksvaror, rådets direktiv 2003/96/EG av den 27 oktober 2003 om en omstrukturering av gemenskapsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet.

Direktiven har genomförts i svensk rätt i mervärdesskattelagen (1994:200), lagen (1995:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter jämte förordningar.

För det administrativa samarbetet på områdena finns även rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri och rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004 av den 16 november 2004.

Bestämmelser om inkomstskatt faller inom medlemsstaternas nationella kompetens. Vissa förfaranderegler finns dock på EU-nivå. Främst genom rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar och rådets direktiv 77/799/EEG om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om direkt beskattning och skatter på försäkringspremier. Det senare direktivet ersätts från 1 januari 2013 av rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

De svenska reglerna för förfarandet på skatteområdet återfinns främst i skatteförfarandelagen (2011:1244) och skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Regler för verkställighet finns förutom i utsökningsbalken i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och indrivningsförordningen. (1993:1229) Förslaget till nytt åtgärdsprogram bedöms inte föranleda någon ändring av de svenska skattebestämmelserna.

Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om Fiscalis 2020 utgör en av delarna i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014 – 2020.

Den ekonomiska ramen för Fiscalis 2020 föreslås vara 234,37 miljoner euro. Detta kan jämföras med den ekonomiska ramen för Fiscalis 2013 som var 156,9 miljoner euro för perioden 2008–2013.

Åtgärdsprogrammet Fiscalis 2020 omfattar ytterligare ett år jämfört med Fiscalis 2013.

Några direkta ekonomiska förpliktelser för Sverige i samband med genomförandet bedöms i nuläget inte finnas. En utgångspunkt är att eventuella merkostnader för Skatteverket ska täckas inom befintliga ramar. Vidare har deltagande i Fiscalis 2013 inneburit att Sverige har bidragit med personella resurser inom ramen för det samarbete som följer av programmet. En utgångspunkt är emellertid att deltagande från medlemsstaternas sida, i likhet med det nuvarande programmet, kommer att vara frivilligt.

Kommissionen tog fram en konsekvensbedömning till Fiscus (16901/11 ADD 1 - 2, FISC 139) där man utgick ifrån olika alternativa lösningar avseende den framtida utvecklingen.

De delar som berör skatt har använts i det nu föreliggande förslaget:

Alternativ 1: Ingen förändring.

Alternativ 2: Förbättrat grundprogram

Det senare alternativet innebär att programmet fortsätts men att de olika målen anpassas så att programmet kan reagera på de problem som uppkommer.

Budgeten skulle bara vara obetydligt högre. Det innebär att man skulle behöva välja prioriteringar bland de frågor som måste behandlas och att

skattemyndigheterna bara skulle få stöd inom den nuvarande politiska ramen. Alla nya politiska initiativ skulle ligga utanför alternativets område. Undantag skulle kunna göras för initiativ som har mycket liten inverkan på budgeten, dvs. programmet skulle kunna begränsa sitt stöd till ett litet fåtal gemensamma insatser. Alternativet skulle omfatta de förslag till förbättringar som lagts fram av berörda parter, eftersom de har begränsade budgetkonsekvenser.

Alternativ 3: Uppgradering och utrymme för ny politik.

Alternativ 4: Ingen fortsättning av programmet.

I analysen kom man fram till att alternativ 2 var en rimlig kompromiss mellan kostnader och effektivitet och att förslaget bör grundas på det alternativet.

Alternativet, som kombinerar effektivitetsvinster med bredare målsättningar, skulle blåsa nytt liv i skattesamarbetet under nästa årtionde, och främja integrerad samordning och samstämmighet i genomförandet av skattepolitiken. De förändringar som görs i fråga om instrument, och de bredare målsättningarna, ger skattemyndigheterna möjlighet att på ett adekvat sätt ta sig an de problem som identifierats i problemformuleringen.

Detta alternativ skräddarsyr målsättningarna till behoven genom att fokusera på den föränderliga skattemiljön, minskad administrativ börda för skattemyndigheter och skattebetalare och ökat samarbete med tredjeländer och tredje parter. Genom att bygga vidare på erfarenheterna från systemet för utbyte av information om mervärdesskatt (VIES) på nätet ger detta alternativ möjlighet att bidra till en minskad administrativ börda för skattebetalare och till minskade kostnader för skatteuppbörd för skattemyndigheterna.

Bedrägeribekämpningen främjas genom att det skapas ramar för ökat samarbete och bättre samstämmighet i tillämpningen och genomförandet av EU:s skattepolitik. Bland annat ska man bygga vidare på erfarenheterna från Eurofisc, som kan leda till kontroller på nya arbetsområden.

Liksom alternativ 1 skulle alternativ 2 endast omfatta de budgetmedel som behövs för att stödja skattemyndigheterna inom den nuvarande politiska kontexten. Alla nya politiska initiativ skulle ligga utanför alternativets område. De befintliga IT-systemen skulle kunna fortsätta att drivas, och vissa (mindre) tekniska anpassningar skulle vara möjliga. Det finns utrymme för utveckling av gemensamma specifikationer och för att erbjuda gemensamma tjänster i syfte att minska utvecklingstiden. Idrifttagande av nya IT-system som behövs till följd av politiska utvecklingar, och som kräver större utgifter, skulle antingen försenas med flera år eller inte vara möjligt.

Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning med förhandlingen av EU:s budgetram för 2014 – 2020 är en oförändrad svensk avgift samt en modernisering av utgiftsstrukturen. Regeringen ser på det hela taget, inom ramen för en restriktiv budget, positivt på ett nytt åtgärdsprogram eftersom vi har goda erfarenheter av tidigare åtgärdsprogram.

Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är positiva till att Fiscalisprogrammet fortsätter. Ett antal medlemsstater har dock granskningsreservationer eller parlamentariska reservationer mot kommissionens förslag. Flera medlemsstater har anfört att programmets budget ska diskuteras i de samordnade budgetförhandlingarna.

Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter angående förslaget till förordning är i nuläget inte kända.

Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens ändrade förslag har inte remitterats. Skälen till det är att det tidigare (sammanslagna förslaget) remitterades till sex remissinstanser (Kommerskollegium, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv) och det ändrade förslaget bedöms inte innehålla några större ändringar i sak. De tidigare inkomna yttrandena anses därmed täcka in även det ändrade förslaget.

De tidigare yttrandena inkom från Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Svensk Handel. Remissinstanserna framförde att de är positiva till att åtgärdsprogrammen på tull- och skatteområdet får en fortsättning.

Gällande skattefrågor diskuterade remissinstanserna följande

- Svensk Handel betonade särskilt behovet av kompetensuppbyggnad samt ambitionen att fortsätta utvecklingen av en fullt utbyggd e-förvaltning av tullar och skatter.
- Avseende en sammanslagning av åtgärdsprogrammen på tull- och skatteområdet påpekade Tullverket och Skatteverket att kommissionen inte lyckats visa vilka ekonomiska, administrativa och effektivitetsförbättrande fördelar som en sammanslagning av programmen skulle resultera i. Tullverket ansåg därför att programmen ska fortsätta att vara uppdelade. Tullverket ansåg också att det vore olyckligt med ett namnbyte i och med att ett välkänt varumärke därmed försvinner. Skatteverket såg visserligen

inga direkta fördelar med en sammanslagning av programmen men inte heller några direkta nackdelar. Kronofogdemyndigheten ansåg i sin tur att det är naturligt att det införs ett gemensamt åtgärdsprogram för tull och skatt.

- Remissinstanserna i stort hade inga synpunkter på att åtgärdsprogrammen får formen av en förordning. Kronofogdemyndigheten ansåg dock att förutsättningarna för ett enhetligt genomförande av programmets olika punkter ökar i och med detta.
- Skatteverket instämde i prioriteringarna av områdena brottsbekämpning, skatteflykt och skatteundandragande, minskning av de administrativa bördorna för skattebetalare och skatteförvaltningar samt mer samarbete med tredje länder och tredje parter. Verket var särskilt positivt till den utvidgning av de stödberättigade åtgärder som avser Styrgrupper, Expertgrupper och åtgärder för Kapacitetsuppbyggnad inom offentlig förvaltning. Verket ansåg att förslaget med expertgrupper är särskilt intressant. Verket delade även kommissionens uppfattning att utvecklingen av IT-system bör effektiviseras.
- Kronofogdemyndigheten anförde att det är av vikt för en effektiv uppföljning att det råder samsyn mellan medlemsstaterna om vilka indikatorer som ska gälla vid uppföljning och menade att det bör tydliggöras hur uppföljningen ska genomföras (art 5.2). Myndigheten var, som Skatteverket, positiv till inrättandet av styrgrupper på skatteområdet men anförde att kriterierna för gruppens mål och arbetssätt bör förtydligas. Myndigheten var vidare positiv till att behovet av "e-lärandemoduler" och "gemensamt utvecklade utbildningsprogram" fastslås, men framhöll att all utveckling som rör IT-området innebär ökade kostnader för den enskilda myndigheten.

Förslagets förutsättningar

Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 197 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är rättslig grund för förslaget med artikel 212 i EUF-fördraget som kompletterande rättslig grund.

I artikel 197 stadgas att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet får stödja medlemsstaternas ansträngningar att förbättra sin administrativa förmåga att genomföra unionsrätten. Sådana åtgärder får bestå särskilt i att underlätta utbyte av information och av offentliga tjänstemän och att främja utbildningsprogram. Ingen medlemsstat är skyldig att utnyttja detta stöd. Åtgärder enligt denna artikel får inte

omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning och andra författningar. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

2012/13:FPM25

I artikel 114 i EUF-fördraget stadgas att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, ska besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Artikel 212 i EUF-fördraget handlar om samarbete med andra tredjeländer än utvecklingsländerna i ekonomiskt, finansiellt och tekniskt hänseende, inbegripet bistånd, i synnerhet finansiellt bistånd. Samarbetet ska vara förenligt med unionens utvecklingspolitik och ska genomföras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder. Europaparlamentet och rådet ska i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om de åtgärder som behövs föra att genomföra detta. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen ska i enlighet med artikel 17 i fördraget om Europeiska unionen samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen. Kommissionen måste samordna sig med nationella skattemyndigheter, med specialiserade företrädare, på operativ nivå och långfristig basis, med tanke på de nuvarande och framtida utmaningar för unionen som identifierats på skatteområdet. Programmets olika forum och verktyg ger en lämplig struktur för att kommissionen ska kunna fullgöra sin samordnande uppgift på skatteområdet.

Regeringen bedömer att kommissionens förslag uppfyller de krav som ställs på subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Övrigt

Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens förslag behandlas för närvarande i rådsarbetsgruppen för skattefrågor, direkt och indirekt skatt. Ordförandeskapet siktar på att kunna behandla förslaget i COREPER under december 2012 för att få en allmän inställning från medlemsstaterna att grunda vidare förhandlingar med Europaparlamentet på.

Fackuttryck/termer

--