



Meddelande om ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin

Finansdepartementet

2018-04-19

Dokumentbeteckning

COM(2018) 146

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Dags för ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin

Sammanfattning

Europeiska kommissionen (kommissionen) har publicerat ett meddelande om ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin. Meddelandet är en del av ett paket för beskattningen av den digitala ekonomin. Detta paket omfattar, utöver meddelandet, två direktivförslag och en rekommendation till medlemsstaterna. Meddelandet innehåller en bakgrund och sammanfattning till de två förslagen och rekommendationen samt en förklaring av skillnaderna mellan de olika delarna i paketet.

Det ena direktivförslaget avser en heltäckande åtgärd när det gäller beskattningen av den digitala ekonomin och innebär att regler för beskattning och allokering av vinster vid en betydande digital närvaro i en medlemsstat införs. Enligt förslaget ska detta direktiv endast gälla inom EU samt i de fall det inte finns ett skatteavtal med ett tredjeland eller om det finns ett sådant avtal i de fall avtalet innehåller liknande bestämmelser om en betydande digital närvaro. För att utöka förslaget till en global nivå har kommissionen även lämnat en rekommendation till medlemsstaterna när det gäller anpassningar av medlemsstaternas skatteavtal med jurisdiktioner utanför EU för att utvidga begreppet fast driftställe så att det omfattar även betydande digital närvaro och förslag om att införa regler för allokering av vinster till ett sådant fast driftställe som består i en betydande digital närvaro.

Det andra direktivförslaget avser, enligt kommissionen, en tillfällig åtgärd för beskattning av vissa intäkter från digitala tjänster. Åtgärden ska bara

gälla till dess att man kommit överens om en heltäckande lösning på internationell nivå och innebär att det införs en skatt på bruttointäkterna per år i EU från vissa särskilda digitala tjänster. Förslaget omfattar två huvudtyper av digitala tjänster, nämligen tjänster som består i att placera reklam i digitala gränssnitt och intermediära digitala gränssnitt samt marknadsplatser vars främsta syfte är att underlätta direktkontakt mellan användare.

Enligt kommissionen finns det ett behov av att förnya och anpassa gällande företagsskatteregler till den digitala ekonomin för att fördelarna med digitaliseringen ska kunna utnyttjas till fullo. Den digitala ekonomin är gränsöverskridande och enligt kommissionen behöver nuvarande skatteregler förändras på en global nivå och anpassas till digitala affärsmodeller. Kommissionen är övertygad om att det krävs en internationell lösning men anser att det är svårt att nå framsteg på internationell nivå med tanke på problemets komplicerade karaktär och de olika aspekter som måste beaktas. Kommissionen lägger därför fram förslagen till åtgärder på EU-nivå. När det gäller att hitta en global lösning framhåller kommissionen att EU och dess medlemsstater kan gå i täten för detta arbetet genom att vara de första som lägger fram förslag om en heltäckande lösning.

Enligt regeringens mening är det inte acceptabelt om stora multinationella företag genom aggressiv skatteplanering betalar låg eller ingen skatt. OECD:s BEPS-arbete, som Sverige deltar aktivt i, syftar till att motverka sådan skatteplanering.

Kommissionens två förslag om beskattning av digital ekonomi handlar inte om skatteplanering utan om företagsbeskattningssystemet i förhållande till en del av de nya affärsmodeller som har uppkommit till följd av den ökande digitaliseringen av ekonomin. Kommissionen menar att det finns en avvikelse mellan var värdeskapande i företagen sker och var företagen beskattas. Regeringen anser inte att kommissionen presenterat en analys som stöder denna utgångspunkt.

Regeringens inställning när det gäller det första direktivförslaget är följande. De nuvarande reglerna om beskattning av fasta driftställen bygger på etablerade internationella principer som generellt sett kräver en fysisk närvaro för att beskattning ska kunna ske, att vinster ska beskattas där de uppkommer och att beskattning ska ske där värde skapas. Dessa principer utgör grunden för det internationella skattesystemet och måste respekteras. Ekonomin har förändrats i takt med den ökade digitaliseringen och inom OECD pågår ett arbete med att analysera de utmaningar som denna förändring kan medföra. Detta arbete, i vilket Sverige deltar aktivt, ska slutrapporteras 2020.

Det är viktigt att små, öppna och exportberoende ekonomiers legitima intressen beaktas i detta sammanhang. Innovation, forskning och utveckling är av avgörande betydelse för var värde skapas. Förändringar som tar sikte på var marknaden finns minskar incitamenten för stater att ha ett gynnsamt

Om EU går före med åtgärder, när det gäller företagsbeskattning, finns det en risk för att tredjeländer uppfattar detta som att de internationella diskussionerna inte respekteras. Detta skulle kunna försvåra internationellt samarbete på skatteområdet.

Frågan om företagsbeskattning av den digitala ekonomin är komplex och behöver analyseras grundligt. Därför anser regeringen att arbetet med det här direktivet inte kan avslutas innan OECD:s arbete är klart.

Regeringens inställning till det andra direktivförslaget är följande. Det pågående arbetet inom OECD är av avgörande betydelse för att uppnå en global samsyn om företagsbeskattning av den digitala ekonomin. Regeringen ser risker med att använda en omsättningsbaserad punktskatt för att åtgärda de eventuella problemen med var faktisk företagsbeskattning sker. Det är viktigt att fördelningen av befogenhet mellan EU och medlemsstaterna i skattefrågor respekteras och att dubbelbeskattning undviks. En eventuell övergångsåtgärd bör därför vara snävare än den nu föreslagna, med en mer traditionell skattebas. Det är också viktigt att säkerställa att en eventuell åtgärd verkligen blir en övergångsåtgärd.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen publicerade den 21 september 2017 ett meddelande om ”Ett rättvist och effektivt skattesystem i Europeiska unionen för den digitala inre marknaden” (se faktrapomemoria 2017/18:FPM12). I meddelandet beskrivs utvecklingen av den digitala ekonomin och kortfattat hur den fungerar. Enligt kommissionen föranleder denna utveckling att dagens system för internationell beskattning bör reformeras. För att komma till rätta med de problem som kommissionen ser bör EU:s medlemsstater ha en koordinerad uppfattning för att få ett större genomslag i de internationella diskussionerna. Om inte tillräckliga framsteg görs på internationell nivå anser kommissionen att EU bör gå före med egna åtgärder. I kommissionens meddelande nämns tänkbara lösningar på både lång och kort sikt.

Den 19 oktober 2017 antog Europeiska rådet slutsatser om beskattningen av den digitala ekonomin. I slutsatserna anges att för att framgångsrikt kunna bygga ett digitalt Europa behöver EU särskilt ett effektivt och rättvist skattesystem som passar för den digitala eran. Det anges också att det är viktigt att säkerställa att alla företag betalar en rättvis andel skatt och säkerställa en global spelplan med lika villkor i linje med det arbete som pågår inom OECD. I slutsatserna anges vidare att Europeiska rådet ser fram emot lämpliga förslag från kommissionen i början av 2018.

Den 5 december 2017 antog Ekofinrådet slutsatser för beskattningen av den digitala ekonomin. I rådsslutsatserna anges att det finns ett behov av att se över det internationella skattesystemet. Rådet uppmuntrar i detta sammanhang till ett nära samarbete mellan EU och OECD och andra internationella parter och understryker vikten av den analys som OECD genomför avseende värdeskapande i syfte att föreslå och utforma lämpliga policy-åtgärder. Vikten av att alla företag betalar en rättvis andel skatt betonas och det anges att rådet ser fram emot lämpliga förslag från kommissionen under våren 2018.

Kommissionen anger att förslagen lämnas på uppmaning av Europeiska rådet och Ekofinrådet samt att kommissionen lägger fram förslag till en modern, rättvis och effektiv standard för den digitala ekonomin. Kommissionens meddelande presenterades den 21 mars 2018.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Allmänt

Enligt kommissionen utgör förslagen en modern, rättvis och effektiv standard för den digitala ekonomin i form av ett paket som innehåller ett förslag till direktiv om en långsiktig lösning på området för direkt beskattning och en rekommendation till medlemsstaterna med anledning av detta direktiv, ett förslag till direktiv om en tillfällig lösning på området för indirekt beskattning samt ett meddelande som beskriver bakgrunden till och förklarar skillnaden mellan förslagen. Kommissionens förslag är en del av det pågående arbetet inom EU och på internationell nivå i syfte att anpassa det nuvarande regelverket för beskattning till den s.k. digitala ekonomin.

I kommissionens meddelande om ett modernt, rättvist och effektivt skattessystem för den digitala ekonomin ger kommissionen inledningsvis en beskrivning av bakgrunden till förslagen. Enligt kommissionen är den digitala ekonomin på väg att förändra vårt sätt att samspela, konsumera och bedriva handel. Digitaliseringen innebär många fördelar för samhället i stort och det är viktigt att den digitala inre marknadens potential till fullo utnyttjas. Genom att skapa en digital inre marknad kan EU bevara sin ställning som världsledande aktör i den digitala ekonomin, skapa nya möjligheter till innovation och hjälpa europeiska företag att växa globalt.

Kommissionen pekar vidare på betydelsen av användarna av digitala tjänster. Enligt kommissionen är användarna en del av den värdeskapande processen, vare sig de är medvetna om det eller inte. Att användarna bidrar med data, delar kunskap och innehåll samt möjliggör stora nätverk av många olika slag skapar ett stort värde i dagens ekonomi. Denna tendens kommer att fortsätta växa. Kommissionen lyfter även fram att digitala företag växer snabbare än ekonomin i allmänhet. Enligt kommissionen har den genomsnittliga intäktsökningen för de största digitala företagen varit omkring 14 procent per år under de senaste sju åren, vilket kan jämföras med motsvarande siffror på

omkring 3 procent för it- och telekomföretag och 0,2 procent för andra multinationella företag.

2017/18:FPM73

För att den digitala inre marknadens potential till fullo ska kunna utnyttjas är det enligt kommissionen mycket viktigt med en rättvis och effektiv beskattning. Det är viktigt att skapa en uppdaterad och aktuell skattemässig miljö där digitala verksamheter tillskrivs sitt rätta värde och där de digitala företagen kan växa eftersom de verkar i ett förutsägbart och rättvist företagsklimat. Kommissionen anger vidare att beskattningen är en viktig del av EU:s ekonomiska och sociala modell. Ett rättvist och effektivt skattesystem skapar intäkter som kan användas för offentliga tjänster, främjar ekonomisk tillväxt och stärker konkurrenskraften för EU:s företag. Alla skattebetalare måste betala sin skäliga andel för att principen om lika villkor ska kunna omsättas i praktiken och för att den europeiska sociala modell som medborgarna förlitar sig på ska kunna skyddas.

Kommissionen framhåller att den snabba omvandlingen av den globala ekonomin, vilken drivs på av digitaliseringen, har inneburit nya utmaningar för systemen för bolagsskatt såväl på EU-nivå som på internationell nivå. Kommissionen anger att statsmakterna måste se till att skattepolitiken fortsatt förändras i takt med digitaliseringen och nya affärsmodeller samt att företagen betalar skatt på den plats där verksamheten äger rum. Bolagsskattesystemet måste anpassas till digitala företag och affärsmodeller. Vidare menar kommissionen att företag som ägnar sig åt digital verksamhet för närvarande inte delar den skattebörda som är nödvändig för att finansiera de offentliga tjänster som de själva utnyttjar.

Mot denna bakgrund betonar kommissionen den internationellt erkända principen om att vinst ska beskattas där värde skapas. I detta sammanhang pekar dock kommissionen på att de nuvarande reglerna till stor del grundar sig på fysisk närvaro och inte är anpassade till de affärsmodeller som främst baserar sig på immateriella tillgångar, data och kunskaper. Inte heller beaktas, enligt kommissionen, de nya sätten att skapa vinst i den digitala sfären. Det finns liten möjlighet att ta hänsyn till värde som skapas med hjälp av t.ex. patent och algoritmer som enkelt kan flyttas till jurisdiktioner med låga eller inga skatter. Enligt kommissionen erkänns inte heller användarnas roll i värdeskapandet. Det föreligger en bristande koppling mellan den plats där värde skapas och den plats där skatt betalas. Kommissionen anger att företag med en digital affärsmodell betalar mindre än hälften så mycket skatt som företag som har en traditionell affärsmodell. Företag med en digital affärsmodell har, enligt kommissionen, en genomsnittlig effektiv skattesats om 9,5 procent. För företagen med en traditionell affärsmodell är motsvarande skattesats 23,2 procent.

Eftersom den digitala ekonomin är gränsöverskridande och global krävs en global lösning. Kommissionen anser dock att det är svårt att nå en sådan lösning. Det är mot denna bakgrund, och som en uppföljning på meddelandet som presenterades i september 2017, som kommissionen lägger fram de aktuella förslagen. Enligt kommissionen är förslagen en balanserad och

proportionerlig reaktion på de utmaningar som finns när det gäller den digitala ekonomin. Därutöver förväntas förslagen också bl.a. hindra snedvridningar av konkurrensen och skapa hållbara skatteintäkter för medlemsstaterna.

Ett nytt bolagsskattedirektiv för företag med betydande digital närvaro

Det första förslaget som lämnas från kommissionen är ett direktiv på området för direkt beskattning. I direktivet föreslås att företag ska betala skatt i medlemsstater där de har en betydande digital närvaro, även om de inte har någon fysisk närvaro där. Bedömningen av om ett företag har en betydande digital närvaro ska enligt kommissionens förslag baseras på tre olika kriterier, nämligen intäkterna från digitala tjänster, antalet nätanvändare och antalet affärsavtal om digitala tjänster. Kommissionen har vidare föreslagit att tröskelvärden införs för de olika kriterierna. Trösklarna säkerställer att storleken på den digitala verksamheten beaktas och att små och medelstora företag inte drabbas på ett oproportionerligt sätt.

I direktivet fastställs också nya regler om allokering av vinster för digitala företag, som utvecklar befintliga principer för internprissättning. Enligt kommissionens förslag ska allokeringen av vinsterna återspegla de särskilda sätt på vilka digital verksamhet skapar värde, genom användning av kriterier såsom data och användare.

Enligt kommissionen är det också viktigt att bestämmelserna i det föreslagna direktivet ska kunna integreras i förslagen om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB). På detta sätt säkerställs att såväl medlemsstaternas företagsskattesystem som CCCTB innehåller regler för beskattning av den digitala ekonomin. Kommissionen är beredd att samarbeta med medlemsstaterna för att undersöka hur detta kan åstadkommas.

En rekommendation för att utöka lösningen till global nivå

För att komplettera direktivet på området för direkt beskattning lämnar kommissionen även en rekommendation till medlemsstaterna om att anpassa sina skatteavtal till jurisdiktioner utanför EU i linje med det föreslagna direktivet. Kommissionen betonar att alla lösningar som föreslås på EU-nivå måste beakta den globala dimensionen. De aktuella förslagen om beskattningen av den digitala ekonomin utgör kommissionens bidrag till den konsensusbaserade lösning som OECD avser att ta fram senast 2020. Kommissionen anser att de aktuella förslagen i kommissionens paket utgör exempel på hur de principer som diskuteras på internationell nivå kan tillämpas i praktiken.

För att skapa lika villkor mellan företag inom och utanför EU bör EU:s lösning, enligt kommissionen, så snart det är möjligt utökas till att även gälla förbindelser med tredjeländer. Kommissionen är beredd att hjälpa till med en

gemensam strategi för medlemsstaternas förhandlingar om ändringar i sina skatteavtal med tredjeländer samt bistå rådet när det gäller att fastställa vilka jurisdiktioner som bör prioriteras vid sådana förhandlingar. På så sätt anser kommissionen att man kan undvika att olika strategier tillämpas parallellt, något som skulle kunna undergräva principen om lika villkor och medföra att det skapas nya kryphål i skattesystemet.

En tillfällig åtgärd för beskattning av vissa intäkter

Det andra direktivförslaget som lämnas av kommissionen rör området för indirekt beskattning. Kommissionen anger att det kommer att ta tid att komma överens om och genomföra en strukturell lösning på området. Detta gäller särskilt rekommendationen om att omförhandla skatteavtal med tredjeländer. Enligt kommissionen ökar den politiska pressen på vissa medlemsstater att agera och allt fler medlemsstater har börjat vidta ensidiga åtgärder. Ett stort antal olika skattesystem för den digitala ekonomin kan enligt kommissionen bl.a. leda till ytterligare fragmentering av EU:s inre marknad, skapa hinder och rättslig osäkerhet för företag och snedvrida konkurrensen på den inre marknaden. Kommissionen anser därför att det är nödvändigt att hitta en tillfällig lösning på EU-nivå. Den tillfälliga lösningen ska bara gälla till dess att en heltäckande lösning på internationell nivå har överenskommits.

Enligt kommissionens förslag ska det införas en tillfällig skatt på bruttointäkterna per år inom EU från vissa särskilda digitala tjänster. Användarnas deltagande och bidrag till värdeskapandet spelar en viktig roll i detta sammanhang. Den föreslagna skatten gäller intäkter från två huvudtyper av digitala tjänster, nämligen tjänster som består i att placera reklam i digitala gränssnitt och intermediära digitala gränssnitt eller marknadsplatser vars främsta syfte är att underlätta direktkontakt mellan användare. Den föreslagna skattesatsen är 3 procent och betalas i den eller de medlemsstater där användarna befinner sig. På samma sätt som gäller för direktivförslaget om en betydande digital närvaro tillämpas vissa tröskelvärden för att små eller nystartade företag inte ska påverkas negativt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller en sammanfattning av kommissionens olika förslag inom paketet för beskattning av den digitala ekonomin. Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa behandlas i faktapromemoria för respektive direktivförslag.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller en sammanfattning av kommissionens olika förslag inom paketet för beskattning av den digitala ekonomin. De budgetära

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Direktivförslaget om beskattning av företag med betydande digital närvaro

Det är inte acceptabelt om stora multinationella företag genom aggressiv skatteplanering betalar låg eller ingen skatt. OECD:s BEPS-arbete, som Sverige deltar aktivt i, syftar till att motverka sådan skatteplanering.

Kommissionens två förslag om beskattning av digital ekonomi handlar inte om skatteplanering utan om företagsbeskattningssystemet i förhållande till en del av de nya affärsmodeller som har uppkommit till följd av den ökande digitaliseringen av ekonomin. Kommissionen menar att det finns en avvikelse mellan var värdeskapande i företagen sker och var företagen beskattas. Regeringen anser inte att kommissionen presenterat en analys som stöder denna utgångspunkt.

De nuvarande reglerna om beskattning av fasta driftställen bygger på etablerade internationella principer som generellt sett kräver en fysisk närvaro för att beskattning ska kunna ske, att vinster ska beskattas där de uppkommer och att beskattning ska ske där värde skapas. Dessa principer utgör grunden för det internationella skattesystemet och måste respekteras. Ekonomin har förändrats i takt med den ökade digitaliseringen och inom OECD pågår ett arbete med att analysera de utmaningar som denna förändring kan medföra. Detta arbete, i vilket Sverige deltar aktivt, ska slutrapporteras 2020.

Det är viktigt att små, öppna och exportberoende ekonomiers legitima intressen beaktas i detta sammanhang. Innovation, forskning och utveckling är av avgörande betydelse för var värde skapas. Förändringar som tar sikte på var marknaden finns minskar incitamenten för stater att ha ett gynnsamt företagsklimat. Det är viktigt att företagen i Sverige har konkurrenskraftiga regler.

Om EU går före med åtgärder, när det gäller företagsbeskattning, finns det en risk för att tredjeländer uppfattar detta som att de internationella diskussionerna inte respekteras. Detta skulle kunna försvåra internationellt samarbete på skatteområdet.

Frågan om företagsbeskattning av den digitala ekonomin är komplex och behöver analyseras grundligt. Därför anser regeringen att arbetet med det här direktivet inte kan avslutas innan OECD:s arbete är klart.

Det är inte acceptabelt om stora multinationella företag genom aggressiv skatteplanering betalar låg eller ingen skatt. OECD:s BEPS-arbete, som Sverige deltar aktivt i, syftar till att motverka sådan skatteplanering.

Kommissionens två förslag om beskattning av digital ekonomi handlar inte om skatteplanering utan om företagsbeskattningssystemet i förhållande till en del av de nya affärsmodeller som har uppkommit till följd av den ökande digitaliseringen av ekonomin. Kommissionen menar att det finns en avvikelse mellan var värdeskapande i företagen sker och var företagen beskattas. Regeringen anser inte att kommissionen presenterat en analys som stöder denna utgångspunkt.

Det pågående arbetet inom OECD är av avgörande betydelse för att uppnå en global samsyn om företagsbeskattning av den digitala ekonomin. Regeringen ser risker med att använda en omsättningsbaserad punktskatt för att åtgärda de eventuella problemen med var faktisk företagsbeskattning sker. Det är viktigt att fördelningen av befogenhet mellan EU och medlemsstaterna i skattefrågor respekteras och att dubbelbeskattning undviks. En eventuell övergångsåtgärd bör därför vara snävare än den nu föreslagna, med en mer traditionell skattebas. Det är också viktigt att säkerställa att en eventuell åtgärd verkligen blir en övergångsåtgärd.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte uttryckt några närmare ståndpunkter avseende kommissionens meddelande om ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin eller de konkreta förslag som lagts fram av kommissionen på området. Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien och Storbritanniens finansministrar har dock i ett gemensamt uttalande välkomnat förslaget och uttryckt sin förhoppning att det kan komma att bidra till diskussionerna inom G20/OECD och samtidigt utgöra en bas för koordinerade åtgärder på EU-nivå för att uppnå beskattning av vinster från digitala företag i den medlemsstat där värdet skapas.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller en sammanfattning av kommissionens olika förslag inom paketet för beskattning av den digitala ekonomin. Rättslig grund och beslutsförfarande anges i faktrapromemoria för respektive direktivförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller en sammanfattning av kommissionens olika förslag inom paketet för beskattning av den digitala ekonomin. Kommissionens motivering av förslagen mot bakgrund av subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen behandlas därför i faktrapromemoria för respektive direktivförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det bulgariska ordförandeskapet har påbörjat arbetet med att diskutera direktivförslagen inom olika rådsarbetsgrupper och planerar att fortsätta detta arbetet under återstående delen av ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer