



Strasbourg den 15.1.2019  
COM(2019) 8 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
EUROPEISKA RÅDET OCH RÅDET**

**Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik**

## 1. Inledning

**Beskattning är av väsentlig betydelse för vårt samhälle och ett politiskt instrument för den offentliga politiken på alla förvaltningsnivåer.** Skatterna är regeringarnas främsta intäktskälla och är av central betydelse för att säkra en effektiv och stabil ekonomi i ett rättvist samhälle för alla. Därför är åtgärder som syftar till samordning, tillnärmning eller harmonisering av nationell lagstiftning på skatteområdet ett viktigt verktyg för politiken på EU-nivå, inom de gränser som fastställs i fördragen och i linje med subsidiaritetsprincipen. Redan i 1957 års fördrag om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen fastställdes den rättsliga grunden för sådana åtgärder som en nödvändig förutsättning för europeisk integration. Från början inriktades EU:s skattepolitik framför allt på att undanröja hinder för den inre marknaden<sup>1</sup> och förhindra snedvridning av konkurrensen. Detta ledde till ett antal framgångshistorier, såsom lagstiftning för att minimera dubbelbeskattning av gränsöverskridande affärsverksamhet<sup>2</sup>, som har bidragit till att bygga upp den inre marknaden.

**Under många år har lagstiftning på skatteområdet varit nära knuten till nationell suveränitet,** på grund av den roll den har i nationella intäkter, budgetar och politiska beslut. Medlemsstaterna har försvarat denna suveränitet och sett beslutsfattande som bygger på enhällighet, med möjlighet till nationell vetorätt, som ett sätt att skydda den. Till följd av detta behölls i fördragen den allmänna regeln att rådet enhälligt måste fatta beslut om förslag på skatteområdet innan dessa förslag kan antas på EU-nivå, ett krav som är anpassat till en mindre union med begränsad integration, en mer traditionell ekonomi och färre gränsöverskridande utmaningar än i den nuvarande unionen.

**De nya utmaningar som uppkommit i EU och globalt har blottlagt enhällighetens begränsningar när det gäller skattepolitiken både på EU-nivå och på nationell nivå.** I dagens större, moderna och mer integrerade EU fungerar inte längre en rent nationell strategi för beskattning och enhällighet är varken ett praktiskt eller effektivt sätt att fatta beslut på. Nationella och gemensamma intressen är sammanflätade. Den ökade rörligheten för företag och medborgare innebär att skattebeslut i en medlemsstat i hög grad kan påverka intäkterna i andra medlemsstater och utrymmet att fatta sina egna politiska beslut. Globaliseringen och digitaliseringen har skapat gemensamma problem som kräver gemensamma lösningar. Externt konkurrenstryck, såsom den aktuella skattereformen i Förenta staterna, kräver att medlemsstaterna agerar gemensamt för att skydda unionens intressen genom att stärka konkurrenskraften i EU:s skattesystem. Samordnade EU-åtgärder på skatteområdet är avgörande för att skydda medlemsstaternas intäkter och säkerställa en rättvis skattemiljö för alla. För att hålla jämna steg med dagens snabbt föränderliga miljö måste EU:s skattepolitik snabbt kunna reagera och anpassa sig. Detta är emellertid inte möjligt när enhällighet är

---

<sup>1</sup> Särskilt genom klausulen om icke-diskriminering i vad som numera är artikel 110 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och genom införandet av gemensamma regler för omsättningsskatter och mervärdesskatt.

<sup>2</sup> Till exempel direktivet om moderbolag och dotterbolag, direktivet om räntor och royaltyer och fusionsdirektivet.

regeln. Frågor som tidigare skulle ha kunnat diskuteras under flera år kan i dag behöva slutföras på några månader. Omfattningen på de utmaningar som medlemsstaterna står inför i dag innebär att viktiga beslut inte bör kunna hindras av en enda medlemsstat.

**Beskattning är det sista politikområdet i EU där beslut uteslutande fattas genom enhällighet.** Genom successiva ändringar av fördraget under de senaste 30 åren har beslutsprocessen på andra områden utvecklats som svar på ekonomiska, miljömässiga, sociala och tekniska förändringar och gett tydliga resultat. Omröstning med kvalificerad majoritet är nu standardregeln, också för politikområden som är lika politiskt känsliga som beskattning<sup>3</sup>. Det var inte lätt för medlemsstaterna att acceptera övergången från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på andra politikområden. Men de gjorde detta, eftersom de insåg att EU behöver ändamålsenliga verktyg för beslutsfattande för att effektivt hantera moderna utmaningar och utnyttja fördelarna med den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen i stort. Några av de viktigaste resultaten till följd av den europeiska integrationen under de senaste årtiondena skulle inte ha varit möjliga utan denna ändring.

**Även om beslutsfattande med kvalificerad majoritet föreskrevs för vissa politikområden i de ursprungliga fördragen tillämpades, när så var möjligt, faktisk omröstning med kvalificerad majoritet först från och med den andra hälften av 1980-talet.** Det var övergången till omröstning med kvalificerad majoritet för merparten av besluten i samband med den inre marknaden som, till följd av den europeiska enhetsakten från 1986, fungerade som huvudsaklig katalysator för slutförandet av det ikoniska projektet som gav gemenskapen ny dynamik, med aldrig tidigare skådade resultat.

**Det enda kvarstående undantaget hindrar framstegen mot att nå EU:s politiska mål och fullbordandet av den inre marknaden.** Det är dags att anpassa beslutsfattandet avseende skattelagstiftning till andra, lika viktiga politiska områden.

**Beskattning är också ett av de få politikområden där besluten fortfarande fattas genom ett särskilt lagstiftningsförfarande.** För närvarande och sedan 1958 fattas EU-initiativ om beskattning av rådet, efter ett förslag från kommissionen, där Europaparlamentet bara har en rådgivande roll. Att undanta det direktvalda Europaparlamentet från beslutsfattande i ett så viktigt politikområde som beskattning strider mot unionens demokratiska mål. En övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle avhjälpa detta demokratiska underskott.

**Sedan början av den innevarande mandatperioden har kommissionen verkat för ett mer rättvist och ändamålsenligt europeiskt skattesystem.** Medlemsstaterna har enats om en rad avancerade nya regler för att skydda sina resurser mot företags skatteflykt i hela EU, samtidigt som de säkerställer en mer rättvis och stabil miljö för företagen.

---

<sup>3</sup> Europeiska enhetsakten från 1986 trädde i kraft den 1 juli 1987 och ersatte enhällighet med omröstning med kvalificerad majoritet som allmän regel för att harmonisera reglerna för den inre marknaden. Detta följdes av ytterligare åtgärder för att utvidga omröstning med kvalificerad majoritet till en rad politiska åtgärder, bl.a. civilrättsligt samarbete, harmonisering på området för straffrättsligt samarbete och polissamarbete.

**Det är mot denna bakgrund som ordförande Jean-Claude Juncker, i sitt tal om tillståndet i unionen 2017 och 2018<sup>4</sup>, föreslog en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet i vissa skattefrågor:**

*”När det gäller viktiga frågor om den inre marknaden vill jag att besluten i rådet fattas oftare och lättare med kvalificerad majoritet – och att Europaparlamentet blir lika delaktigt. Vi behöver inte ändra fördragen för det. Det finns så kallade övergångsklausuler i gällande fördrag som ger oss möjlighet att gå över från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på vissa områden, om Europeiska rådet enhälligt beslutar det.*

*Jag förespråkar också en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet i beslut om den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen, mervärdesskatt, rättvisa skatter i den digitala sektorn och skatt på finansiella transaktioner.”*

Därför finns i detta meddelande inte någon avsikt att föreslå någon ändring av fördelningen av EU:s befogenheter på skatteområdet. Det syftar inte heller till att övergå till ett system med harmoniserade skattesatser för privatpersoner och företag i hela EU. I det aktuella meddelandet föreslås endast en ändring av det sätt på vilket EU:s utövar sina befogenheter på skatteområdet. I meddelandet anges en färdplan för att uppnå detta mål. Det bör leda till en bred politisk debatt och utgöra ett bidrag till EU:s ledare inför nästa val till Europaparlamentet. Mot bakgrund av dessa diskussioner och på grundval av prioriteringarna för de kommande åren kommer kommissionen att besluta vilka konkreta förslag som bör läggas fram.

## **2. Varför behövs ändringar?**

### **2.1 Bättre skattepolitik för en starkare och mer konkurrenskraftig inre marknad**

**På grund av enhällighet uppnår skattepolitiken inte sin fulla potential för att kunna bidra till att bevara och fördjupa den inre marknaden och stödja tillväxt för alla mellan olika länder.** Beskattning är central för att bygga upp en stark och dynamisk inre marknad, som stöder affärsverksamhet, lockar investerare och kan konkurrera med de starkaste globala marknaderna. Den är av avgörande betydelse för tillväxt och sysselsättning, med tanke på dess inflytande på företagens beslut att expandera, investera och anställa. Dessutom är beskattning en nyckelfaktor för att säkerställa social rättvisa för medborgare och lika konkurrensvillkor för företag inom EU. I en färsk Eurobarometerundersökning<sup>5</sup>, angav tre fjärdedelar av de svarande bekämpning av skattemisbruk som ett prioriterat område för EU:s åtgärder.

EU:s skattepolitik har, trots de positiva effekter den kan ha, misslyckats med att nå sin fulla potential. Inom den inre marknaden gynnas företag och konsumenterna av en gemensam uppsättning regler och standarder, utan några gränser. Inom den europeiska monetära unionen

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_en)

<sup>5</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

underlättas ekonomisk verksamhet av en gemensam valuta. Direkt och, om än i mindre utsträckning, också indirekt beskattning, fortsätter att vara uppdelad i 28 olika nationella lagstiftningar. Genom att inte hantera denna uppdelning ålägger medlemsstaterna företagen i EU, särskilt små och medelstora företag, stora kostnader och gör den inre marknaden mindre attraktiv för investerare i hela världen.

### **Under åren har enhällighet hindrat framsteg i viktiga skatteinitiativ, som behövs för att stärka den inre marknaden och öka EU:s konkurrenskraft.**

Exempelvis lades förslaget om den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen fram första gången 2011, som ett modernt, företagsvänligt och rättvist bolagsskattesystem för hela EU. Förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas<sup>6</sup> lades fram igen under 2016, vilket skulle leda till oöverträffad enkelhet, underlätta handel och rättssäkerhet för företagen, samtidigt som det garanterar att de multinationella företagen betalar en skälig andel av skatten där de genererar sina vinster. Den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen förhandlas dock fortfarande i rådet, eftersom medlemsstaterna även fortsättningsvis försöker att enhälligt enas om bolagsbeskattningens framtid.

Den standardiserade mervärdesskattedeklarationen är ett annat förslag som radikalt skulle ha förbättrat företagsklimatet på den inre marknaden. Genom ett enkelt och harmoniserat system för inlämning av mervärdesskattedeklarationer skulle detta förslag minska den administrativa bördan för företag med gränsöverskridande verksamhet med 15 miljarder euro per år. I sina strävanden efter att nå enhällighet styrde dock medlemsstaterna mot ett resultat som helt underminerade målet om förenkling. Slutligen drog kommissionen tillbaka förslaget under 2016, vilket innebär att EU:s företag måste hantera 28 olika formulär för mervärdesskattedeklaration.

### **Kostnader för att inte vidta åtgärder i EU:s skattepolitik**

**Det slutgiltiga mervärdesskattesystemet** skulle kunna bidra till att minska det årliga mervärdesskattegapet på 147 miljarder euro<sup>7</sup> som uppkommer till följd av skatteundandragande och skatteflykt, samt minska mervärdesskattebedrägeri, som för närvarande kostar de offentliga budgetarna cirka 50 miljarder euro per år<sup>8</sup>.

**Den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen** skulle på lång sikt öka investeringarna i EU med upp till 3,4 %, och leda till en ökning av tillväxten med upp till 1,2 % (motsvarande cirka 180 miljarder euro<sup>9</sup>).

**Den skatt på finansiella transaktioner**, som kommissionen lade fram som förslag<sup>10</sup> under 2011, skulle skapa 57 miljarder euro i nya intäkter per år.

<sup>6</sup> COM(2016) 685 final, 25.10.2016.

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/com\\_2016\\_685\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf)

<sup>7</sup> Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States 2018 Final Report: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2018\\_vat\\_gap\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf)

<sup>8</sup> Det sammanlagda beloppet för mervärdesskattegapet för åren 2011–2016 uppgår till mer än 960 miljarder euro.

<sup>9</sup> Med hänsyn till ekonomins storlek i EU under 2017.

**Den skatt på digitala tjänster**, som under 2018 föreslogs<sup>11</sup> som en kortsiktig lösning, skulle ge upphov till cirka 5 miljarder euro i årliga intäkter inom unionen och bidra till att förhindra uppdelningen på den inre marknaden<sup>12</sup>.

**Enhällighet på skatteområdet har också haft en negativ inverkan på EU:s mer övergripande politiska prioriteringar.** Beskattning är också väsentlig för många av EU:s mest ambitiösa projekt, bland annat Ekonomiska och monetära unionen, kapitalmarknadsunionen, den digitala inre marknaden, ramen för klimat- och energipolitiken fram till 2030 eller den cirkulära ekonomin. Kommissionens förslag till översyn av energiskattedirektivet<sup>13</sup> syftade, bland annat, till att stödja EU:s miljö-, klimat- och energimål genom factoring av koldioxidutsläpp i skattesatsen för bränsle. Det skulle ha maximerat energiskattens potential att uppfylla klimatåtagandena och stödja en hållbar tillväxt. Det skulle också ha åtgärdat den paradoxala situation där de mest förorenande bränslena ibland är de minst beskattade i Europa. Medlemsstaterna har dock inte lyckats nå enhällighet och förslaget drogs så småningom tillbaka för att undvika en text som strider mot de mål som eftersträvas. Detta har lett till att EU:s rättsliga ram för energibesättning fortsätter att strida mot unionens mål vad gäller miljön och klimatförändringarna och fördragets princip om att förorenaren betalar genomförs inte full ut. Harmoniserade och riktade skatter på negativa sociala och miljömässiga externa effekter på EU:s inre marknad – såsom inom transport och energi – på grundval av principerna ”användaren betalar” och ”förorenaren betalar” skulle också göra det möjligt för EU att övergå till en mer effektiv och hållbar ekonomi. Detta belyser att enhällighet på skatteområdet motverkar sina egna syften och är ytterligare ett bevis på behovet av ändring.

**Trots enhällighet har vissa viktiga framsteg i EU:s skattepolitik gjorts under senare år, men i hög grad till följd av påtryckningar från allmänheten.** Sedan 2015 har man kommit överens om en rad nya rättsakter för att öka skattetransparensten<sup>14</sup>, bekämpa skattemisbruk<sup>15</sup>, bekämpa mervärdesskattebedrägeri<sup>16</sup> och reformera mervärdesskattereglerna för e-handel<sup>17</sup>.

<sup>10</sup> KOM(2011) 594 slutlig. När det stod klart att detta första förslag till en harmoniserad skatt på finansiella transaktioner för hela EU inte skulle få enhälligt stöd inom rådet, lade kommissionen, på begäran från 11 medlemsstater, fram ett förslag om bemyndigande att få inleda ett fördjupat samarbete på detta område (COM (2013) 71 final).

<sup>11</sup> COM(2018) 148 final.

<sup>12</sup> COM(2018) 146 final. Kommissionens meddelande ”Dags för ett modernt, rättvist och effektivt skattesystem för den digitala ekonomin” visar att företag med digitala affärsmodeller betalar mindre än hälften av skattesatsen jämfört med företag med traditionella affärsmodeller, med en genomsnittlig effektiv skattesats på 9,5 % jämfört med 23,2 %.

<sup>13</sup> KOM(2011) 169 slutlig.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/tax-transparency-package\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en)

<sup>15</sup> Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknads funktion (ATAD1) (EUT L 193, 19.7.2016, s. 1) och rådets direktiv (EU) 2017/952 av den 29 maj 2017 om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer (ATAD2) (EUT L 144, 7.6.2017, s. 1).

<sup>16</sup> Rådets förordning (EU) 2017/2454 av den 5 december 2017 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 348, 29.12.2017, s. 1). 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). Avtalet mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om

I rådet har medlemsstaterna också arbetat tillsammans för att upprätta en gemensam svart lista över icke-samarbetsvilliga skattejurisdiktioner. Detta visar att medlemsstaterna erkänner värdet av EU:s åtgärder på skatteområdet och kan, med den rätta politiska viljan, nå enighet.

Det senaste arbetet inom beskattning har främst drivits på av allmänhetens påtryckningar och externa influenser. I kölvattnet av den finansiella krisen och skatteskandaler<sup>18</sup> i media efterlyser medborgarna en mer rättvis och ändamålsenlig beskattning och sätter press på medlemsstaterna att genomföra välbehövliga reformer. Utvecklingen på det internationella planet, såsom G20/OECD:s projekt om urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS), uppmuntrade också medlemsstaterna att vidta EU-åtgärder. EU:s skattepolitik bör inte vara beroende av offentlig upprördhet eller externa partners dagordningar för att effektivt åtgärda brister och göra framsteg mot gemensamma mål. Några mycket viktiga skatteförslag, som syftar till att effektivisera den inre marknaden, har ännu inte antagits. Takten i EU:s skattepolitik bör motsvara ambitionerna för de mål den stöder. Medlemsstaterna bör kunna erbjuda rätt åtgärder vid rätt tidpunkt, för att utforma framåtblickande skatteregler och för att framgångsrikt möta nya utmaningar. För att underlätta detta krävs ett effektivare beslutsfattande.

## **2.2 Gemensam suveränitet för att skydda nationell skattesuveränitet**

**Beskattning är starkt kopplad till nationell suveränitet.** I likhet med en budget uppfattas skatter av medlemsstaterna som direkt knutna till särskilda politiska beslut som kräver politiskt ansvarsutkrävande i förhållande till nationella valkretsar. Medlemsstaternas myndigheter har också fullt ansvar för skatteuppbörd och kontroll på sina territorier i syfte att säkerställa budgetbehov. Dessutom kan medlemsstaterna uppfatta beskattning som en fråga för den nationella säkerheten på ett antal kritiska områden som energiförsörjning. I detta avseende anser vissa medlemsstater att regeln om enhällighet garanterar respekt för nationell suveränitet på skatteområdet mot varje oönskad förändring som beslutas på EU-nivå. Vissa fruktar också att utan regeln om enhällighet skulle EU gå utöver sina befogenheter och inkräkta på bolagsskatt, personlig inkomstskatt eller andra skatter som inte påverkar den inre marknaden. Dessa farhågor är obefogade.

**För att EU:s skattepolitik ska kunna nå sin fulla potential är det dags att anpassa beslutsprocessen så att det blir möjligt för rådet att i god tid anta finanspolitiska åtgärder som motsvarar en inre marknad med mycket integrerande ekonomier.** I en värld av rörlig affärsverksamhet, digital verksamhet och immateriella tillgångar kan skattepolitik inte längre enbart hanteras inom nationella gränser. Moderna hot mot

---

administrativt samarbete, bedrägeribekämpning och indrivning av fordringar på mervärdesskatteområdet (EUT L 195, 1.8.2018, s. 3).

<sup>17</sup> Rådets direktiv (EU) 2017/2455 av den 5 december 2017 om ändring av direktiv 2006/112/EG och direktiv 2009/132/EG vad gäller vissa skyldigheter på mervärdesskatteområdet för tillhandahållande av tjänster och distansförsäljning av varor (EUT L 348, 29.12.2017, s. 7).

<sup>18</sup> Offshore leaks (April 2013), Lux leaks (November 2014), Swiss Leaks (February 2015), Panama Papers (April 2015), Bahamas Leaks (September 2016), Football Leaks I (November 2016), Paradise Papers (November 2017), Dubai Papers (September 2018), Football Leaks II (November 2018), Cum-Ex Files (November 2018).

medlemsstaternas skattebaser, också skadlig skattekonkurrens och aggressiv skatteplanering, kan inte avvärjas ensidigt. I allt högre grad är det enda sättet för medlemsstaterna att uppnå sina politiska mål och avvärja hot mot sina skattebaser att arbeta tillsammans.

**Samordning av skattepolitiken på EU-nivå kan faktiskt skydda medlemsstaternas förmåga att agera och uppnå resultat, och därigenom deras suveräna rättigheter.** Till följd av fördragsenliga friheter har medlemsstaterna slagit samman en del av sin suveränitet på skatteområdet. Övergången till beslutsfattande med kvalificerad majoritet skulle inte på något sätt minska medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet eller ändra EU:s befogenheter på detta område. Utövandet av gemensam suveränitet på EU-nivå skulle dock ge ett effektivare beslutsfattande som ger medlemsstaterna den styrka som krävs för att hantera gemensamma utmaningar, skydda deras intäkter, fullfölja en tillväxtvänlig skattepolitik och motverka externa hot mot deras skattebaser. Till exempel är gemensamma åtgärder på EU-nivå det enda sättet att bekämpa gränsöverskridande problem med mervärdesskattebedrägeri, vilket kostar de offentliga intäkterna 50 miljarder euro per år, samt skatteundandragande och skatteflykt, som beräknas kosta 50–70 miljarder euro per år. Medlemsstaternas suveränitet att agera på EU-nivå i viktiga skattefrågor är i sig själv ofta mer användbar än deras enskilda nationella suveränitet på detta område i det nya internationella sammanhanget.

**Men medlemsstaterna har använt suveränitet och enhällighet som grund för sina argument för att skydda nationella intressen till skada för den inre marknaden.** Det gör det möjligt för medlemsstaterna att bygga upp sina ekonomiska modeller kring begreppet om ett skattesystem som är utformat för att dra till sig vissa verksamheter eller konsumenter, såsom mycket låga punktskatter på tobak och alkohol eller attraktiva skattesystem för företag eller förmögna privatpersoner. För att skydda sina intressen på vissa områden har medlemsstater ibland hindrat framsteg i vissa skatteärenden, medan ett kollektivt tillvägagångssätt skulle gå längre och skydda EU:s allmänna intressen. Det tog till exempel mer än 14 år att anta direktivet om skatt på sparande<sup>19</sup> och ytterligare två år att genomföra det. En ändring som föreslogs 2008<sup>20</sup> för att tillämpa direktivet optimalt vad avser hantering av skatteundandragande hindrades i ytterligare sex år. Det är rimligt att fråga sig om en situation där en enda medlemsstat kan hindra initiativ som efterlyses av 27 andra är till nytta för den nationella suveräniteten i alla de 27 andra medlemsstaterna.

**Skattekonkurrens är inte negativt i sig. I vissa fall kan den dock minska de politiska valmöjligheterna för alla medlemsstaterna.** Exempelvis kan skatteåtgärder i en medlemsstat syfta till att dra till sig rörliga skattebaser, såsom kapitalinkomst, som tenderar att minska skattenivån för denna typ av intäkt i samtliga medlemsstater. För att kompensera för denna minskning, måste dessa medlemsstater ofta öka beskattningen av mindre rörliga

<sup>19</sup> Rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar (EUT L 157, 26.6.2003, s. 38).

<sup>20</sup> Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar (COM (2008) 727 final, 13.11.2008).  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/personal-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en)



skattebaser, såsom intäkt av tjänst eller konsumtion. Det leder till tyngre bördor för arbetstagare, konsumenter och inhemska företag. Detta undergräver rättvisan i medlemsstaternas skattesystem och EU:s tillväxtvänliga dagordning som helhet. Omröstning med kvalificerad majoritet skulle därför hjälpa till att mildra de gränsöverskridande effekterna av skattekonkurrens.

**EU:s skattepolitik bör inte vara beroende av en regel om enhällighet som kan missbrukas av rent nationella intressen, på bekostnad av den inre marknaden och andra medlemsstaters behov.** En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet på skatteområdet skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att effektivare kontrollera den del av sin suveränitet som de slagit samman i unionens intresse som helhet och för större kollektiva och individuella resultat.

### **2.3 Bättre beslutsfattande för bättre beslut och starkare demokratisk legitimitet**

**En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet skulle förbättra kvaliteten på rådets beslut i skattefrågor.** Enhällighet tenderar att skapa ett fyrfaldigt hinder mot effektivt beslutsfattande.

**För det första gör den det mycket svårt att nå en kompromiss, eftersom det bara krävs en medlemsstat för att förhindra en överenskommelse.** I detta avseende avhåller sig ofta medlemsstaterna från seriösa förhandlingar om en lösning i rådet, eftersom de vet att de bara kan lägga in veto mot varje resultat som de inte vill ha. Denna ”enhällighetskultur” uppmuntrar ibland medlemsstater, ministrar och nationella myndigheter att fokusera på bevarandet av sina inhemska system, i stället för att försöka nå en nödvändig kompromiss för att skydda EU:s allmänna intressen. Detta förklarar varför många skatteförslag kräver åratal för att medlemsstaterna ska komma överens, eller helt enkelt hindras i rådet utan att någon diskussion äger rum.

**För det andra tenderar den, även när en överenskommelse har nåtts med enhällighet på skatteområdet, att ligga på en nivå som motsvarar den minsta gemensamma nämnaren,** begränsa de positiva effekterna för företag och konsumenter eller göra genomförandet mer betungande. Till exempel antogs direktivet om mervärdesskattefakturerings<sup>21</sup> på bekostnad av skillnaderna mellan faktureringskrav som härrör från medlemsstaternas valmöjligheter.

**För det tredje har enhällighet på skatteområdet lett till vissa oönskade effekter i beslutsprocessen,** eftersom vissa medlemsstater kan använda viktiga skatteförslag som ett förhandlingsobjekt gentemot krav de kan ha i helt andra frågor, eller för att sätta press på kommissionen att lägga fram lagstiftningsförslag. Detta var till exempel fallet när överenskommelsen om direktivet mot skatteflykt upprätthölls av vissa medlemsstater som ansökte om bemyndigande att få tillämpa omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt.

**Slutligen motverkar enhällighet på skatteområdet sitt eget syfte.** Beslut som fattas enhälligt kan enbart upplösas genom enhällighet. Detta gör ofta att medlemsstaterna blir alltför försiktiga, vilket hämmar ambitioner och försvagar det slutliga resultatet.

---

<sup>21</sup> Rådets direktiv 2010/45/EU av den 13 juli 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller regler om fakturerings (EGT L 189, 22.7.2010, s. 1).

Medlemsstater fruktar en situation där de kommer överens om ett direktiv som skulle hindra dem från att på ett korrekt sätt uppbära skatter eller som därefter skulle ge en önskad fördel till en annan medlemsstat, eftersom de i en sådan situation inte skulle kunna rätta till lagstiftningen utan överenskommelse från en sådan medlemsstat.

**Om Europaparlamentet deltog skulle det också förbättra beslutsfattandet på skatteområdet.** Under de senaste åren har Europaparlamentet, när skatteskandaler ledde till rubriker i pressen varje halvår, haft en betydande inverkan på EU:s skattepolitik. Det har använt sin politiska tyngd för att driva igenom en ambitiös dagordning för rättvis beskattning genom många tillfälliga kommittéer. Europaparlamentet har dock ingen rösträtt enligt det gällande särskilda lagstiftningsförfarandet på skatteområdet. Därför är politiska påtryckningar det enda instrument det har för att påverka EU:s skattebeslut. En övergång till kvalificerad majoritet skulle, enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, göra det möjligt för Europaparlamentet att fullt ut bidra till utformningen av EU:s skattepolitik. Fristående från nationella påtryckningar och intressen skulle Europaparlamentet kunna ge nya bidrag till skatteförhandlingarna, som bättre skulle återspegla behoven i unionen som helhet. Om Europaparlamentet hade lika vikt vad gäller att fatta beslut vid den slutliga utformningen av EU:s initiativ vad avser skattepolitik skulle det hjälpa till att skapa en miljö där medlemsstaterna börjar förhandla på allvar. En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet skulle, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, slutligen kunna leda till mer effektiva, relevanta och ambitiösa resultat för EU:s skattepolitik.

### **3. Vilka alternativ finns i EU-fördragen för att övergå från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet?**

**Detta är inte första gången som enhällighet på skatteområdet har ifrågasatts.** Kommissionen – med stöd av Europaparlamentet – har flera gånger, i samband med ändringar av fördraget, föreslagit en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet vad gäller EU:s skattepolitik. Vissa medlemsstater har gjort detta till en ”tabufråga” och den har lämnats utan lösning. Det är nu dags att, på grund av alla de skäl som anges ovan, inleda diskussionerna på nytt med tanke på det växande behovet av effektivare beslutsfattande på skatteområdet.

**EU-fördragen är tydliga när det gäller hur beslut ska fattas vad gäller förslag på skatteområdet.** Den allmänna regeln är att rådet enhälligt måste komma överens om förslag på skatteområdet, enligt det särskilda lagstiftningsförfarandet (**artiklarna 113 och 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)**<sup>22</sup>). Fördragen innehåller dock också andra bestämmelser som ger möjlighet att använda andra förfaranden än enhällighet, utan att behöva ändra i fördragen.

---

<sup>22</sup> I artikel 192.2, första stycket, och artikel 194.3 i EUF-fördraget föreskrivs också att bestämmelser/åtgärder av främst skattekaraktär på områdena miljö och energi ska antas enhälligt av rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande.

Till att börja med gör **förfarandet för fördjupat samarbete**<sup>23</sup> det möjligt för en grupp om minst nio medlemsstater att tillsammans gå vidare med ett förslaget initiativ när det visar sig vara omöjligt att nå enhällighet i rådet. Under 2013 föreslogs ett fördjupat samarbete för skatt på finansiella transaktioner, som har diskuterats med alla medlemsstater sedan 2011. Detta förslag fortsätter att förhandlas av de tio medlemsstater som deltar i syfte att hitta en enhällig kompromiss. Ett närmare samarbete kan vara ett bra alternativ för att främja vissa av EU:s initiativ med en mindre grupp av länder, men det är inte en optimal lösning för att komma till rätta med större problem vad gäller enhällighet i EU:s skattepolitik, eller för att säkerställa framsteg och konsekvens för hela den inre marknaden.

**Fördragen innehåller också två riktade artiklar som tillåter att man övergår till omröstning med kvalificerad majoritet under vissa omständigheter.** Enligt **artikel 116 i EUF-fördraget** är omröstning med kvalificerad majoritet möjlig i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att avlägsna snedvridning av konkurrensen på grund av olika skatteregler, om snedvridningen inte kunde avlägsnas i samråd med medlemsstaterna. Denna bestämmelse omfattas dock av de strikta villkor som anges ovan och kan inte hantera alla de brister som för närvarande uppkommer genom enhällighet. Artikel 116 har hittills inte använts, även om kommissionen är beredd att använda den om det särskilda behovet uppkommer. Omröstning med kvalificerad majoritet kan också användas för åtgärder för att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (**artikel 325 i EUF-fördraget**). Detta skulle kunna användas för vissa åtgärder för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri, eftersom mervärdesskatt är ett av EU:s egna medel, men initiativets tillämpningsområde skulle behöva vara mycket exakt.

**Det mest praktiska sättet att övergå från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på skatteområdet skulle vara att använda övergångsklausulerna i fördragen.** Dessa skulle göra det möjligt att, på ett mer strukturerat sätt, övergå från enhällighet än de alternativ som anges ovan.

### Övergångsklausuler

**I artikel 48.7 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) föreskrivs en allmän övergångsklausul.** Detta gör att åtgärder inom det berörda området, som fram till nu omfattats av enhällighet, härnäst ska antas av rådet med omröstning med kvalificerad majoritet eller genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

För att aktivera denna klausul måste Europeiska rådet ta initiativ, ange omfattningen på den planerade ändringen i beslutsförfarandet och meddela den till de nationella parlamenten. Om det inte förekommer några invändningar från något nationellt parlament inom sex månader får Europeiska rådet med enhällighet anta det beslutet efter att ha inhämtat Europaparlamentets godkännande.

Den allmänna övergångsklausulen ger möjlighet att införa omröstning med kvalificerad majoritet, men som fortsätter att kvarstå i det särskilda lagstiftningsförfarandet, där Europaparlamentet bara rådfrågas. Den ger också möjlighet till omröstning med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, där Europaparlamentet ges medbeslutande.

<sup>23</sup> Artikel 20 i EU-fördraget och artiklarna 326–334 i EUF-fördraget.

**Artikel 192.2 i EUF-fördraget innehåller en särskild övergångsklausul** för åtgärder på miljöområdet som för närvarande omfattas av enhällighet, bland annat bestämmelser av främst skattekaraktär. Denna möjlighet är särskilt relevant för att bekämpa klimatförändringar och för att uppnå miljöpolitiska mål.

För att övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet för skatteåtgärder på detta område ska rådet enhälligt komma överens om detta, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

**Som tidigare nämnts i samband med frågan om suveränitet skulle en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet inte inverka på medlemsstaternas nuvarande befogenheter på skatteområdet.** Lissabonfördraget innehåller ett protokoll<sup>24</sup> där det anges att ingenting i det fördraget ändrar omfattningen eller genomförandet av EU:s befogenheter när det gäller beskattning. En gradvis övergång från enhällighet till omröstning med kvalificerad majoritet på vissa beskattningsområden skulle vara förenlig med denna princip. De respektive befogenhetsområdena för medlemsstaterna och unionen förblir oförändrade. Det skulle bara bli en ändring i den framtida beslutsprocessen, som medlemsstaterna enhälligt godkänt i utövandet av sin suveränitet.

**Att övergå till omröstning med kvalificerad majoritet skulle under alla omständigheter vara ett demokratiskt beslut helt under medlemsstaternas kontroll.** Det var deras enhälliga beslut att införa övergångsklausulen i Lissabonfördraget. Det kommer att ta Europeiska rådet ytterligare ett enhälligt beslut för att aktivera övergången. Dessutom kan varje nationellt parlament invända mot denna förändring och Europaparlamentet måste godkänna det.

#### **4. Vägen framåt: en färdplan för en gradvis och målinriktad övergång**

**För kommissionen är frågan inte längre om det finns ett behov av att övergå från enhällighet på skatteområdet, utan snarare hur och när övergången ska äga rum.** Europaparlamentet, många medlemsstater och berörda parter har gett uttryck för samma uppfattning<sup>25</sup>. Omröstning med kvalificerad majoritet skulle göra det möjligt att nå full potential i EU:s skattepolitik och göra det möjligt för medlemsstaterna att nå snabbare, effektivare och mer demokratiska kompromisser. En övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle också säkerställa att skattebesluten gynnas av konkreta synpunkter från parlamentet, som företräder medborgarnas åsikter och ett ökat ansvarsutkrävande.

**Det bästa sättet att närma sig detta mål är genom en gradvis och målinriktad strategi med tydliga milstolpar.** Detta skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att anpassa sig

<sup>24</sup> Protokoll om det irländska folkets oro rörande Lissabonfördraget (EUT L 60, 2.3.2013, s. 131) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

<sup>25</sup> Europaparlamentets rekommendation av den 13 december 2017 till rådet och kommissionen som uppföljning av undersökningen om penningtvätt, skatteundandragande och skatteflykt (2016/3044 (RSP)), punkt 205. Se även Europaparlamentets resolution av den 16 februari 2017 om att förbättra Europeiska unionens funktionssätt genom att utnyttja Lissabonfördragets potential (2014/2249 (INI)), punkt 27.

och kollektivt bidra till processen, samt undvika eventuella kriser och konflikter som en omedelbar ändring skulle kunna skapa. Kommissionen föreslår därför en stegvis övergång till omröstning med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet för EU:s skattepolitik.

**I ett första steg bör omröstning med kvalificerad majoritet användas för åtgärder som inte har någon direkt inverkan på medlemsstaternas beskattningsrätter, skattebaser eller skattesatser, men som är av avgörande betydelse för att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt och underlätta företagens uppfyllelse av skattskyldighet på den inre marknaden.** Detta bör omfatta åtgärder för att förbättra det administrativa samarbetet och det ömsesidiga biståndet mellan medlemsstaterna för att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt. Det bör också omfatta ingående av internationella avtal mellan EU och tredjeländer på detta område. Initiativ för att bekämpa skattemissbruk som medlemsstaterna redan enats om på internationell nivå, såsom de som diskuterats inom ramen för OECD:s åtgärder rörande urholkning av skattebasen och överföring av vinster<sup>26</sup> (BEPS), skulle ingå också i denna kategori. Det första steget bör också omfatta initiativ som främst syftar till att underlätta efterlevnad av skattereglerna för företag på den inre marknaden, som t.ex. harmoniserade rapporteringskrav. Dessa skattefrågor tenderar att vara mindre kontroversiella för medlemsstaterna och det finns ett tydligt erkännande av behovet av EU-åtgärder. De har vanligtvis bara hindrats av enhällighet när de har hållits som gisslan på grund av andra intressen eller frågor. En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet på dessa områden skulle därför möjliggöra ett snabbare och mer effektivt förfarande för att i det stora hela komma överens i frågor av samförstånd.

**I ett andra steg bör omröstning med kvalificerad majoritet omfatta åtgärder av främst skattekaraktär som syftar till att stödja andra politiska mål.** Detta kan särskilt omfatta bekämpningen av klimatförändringar, miljöskydd eller att förbättra folkhälsan eller transportpolitiken. Mer ändamålsenliga skatterelaterade beslut på dessa områden skulle göra det möjligt att genomföra en miljövänlig energipolitik, till exempel för att stödja EU:s ambitiösa klimatförändringsmål. Den särskilda övergångsklausulen i fördragen<sup>27</sup> på miljöområdet, som särskilt omfattar bestämmelser av främst skattekaraktär, ger en tydlig väg för att kunna övergå från enhällighet på detta område. Även om den aldrig utnyttjats är kommissionen beredd att aktivera övergångsklausulen, om detta behov skulle uppkomma. Den allmänna övergångsklausulen krävs för alla andra politikområden.

**Ett tredje steg skulle vara att fokusera på skatteområden som redan i stor utsträckning är harmoniserade och som måste utvecklas och anpassas till nya omständigheter.** Dessa skulle särskilt omfatta mervärdesskatt och punktskatter. Snabbare beslutsfattande på EU-nivå på dessa områden skulle göra det möjligt för medlemsstaternas skattemyndigheter och skattesystem att hålla jämna steg med den senaste tekniska utvecklingen och marknadsförändringar. 25 år efter införandet av den inre marknaden har EU fortfarande ett mervärdesskattesystem som utformades för över 40 år sedan, vilket är alltför betungande för företag och förvaltningar och ofta föremål för bedrägeri. Detta kommer inte att förändras förrän medlemsstaterna enas om ett slutgiltigt system för att skapa ett hållbart,

<sup>26</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

<sup>27</sup> Artikel 192.2 i EUF-fördraget.

bedrägerisäkert och företagsvänligt mervärdesskattesystem i framtiden. Innovation på tobaks- och alkoholmarknaderna kräver också en snabb reaktion för att säkerställa att nya produkter är tillräckligt reglerade ur ett skatteperspektiv. Omröstning med kvalificerad majoritet skulle säkerställa att moderniseringen av EU:s harmoniserade regler inte hindras av ett fåtal medlemsstater. Det faktum att mervärdesskatt är ett av EU:s egna medel förstärker behovet av ett mer effektivt beslutsfattande på detta område.

**Ett fjärde steg skulle vara att införa omröstning med kvalificerad majoritet om andra initiativ på skatteområdet som är nödvändiga för den inre marknaden och för en rättvis och konkurrenskraftig beskattning i Europa.** Vissa stora projekt behövs för att komplettera den inre marknaden ur ett skatteperspektiv. Som nämnts ovan går arbetet med den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen mycket långsamt på grund av enhällighet, trots det faktum att den skulle ge det framtidssäkrade, konkurrenskraftiga och rättvisa bolagsskattesystem som EU behöver för att konkurrera globalt. Omröstning med kvalificerad majoritet skulle kunna bidra till att avsluta detta dödläge, och skapa säkerhet och stabilitet för företag i hela EU. Behovet av en övergripande lösning för beskattning av den digitala ekonomin är också en angelägen fråga. Det krävs solid EU-lagstiftning för att säkerställa att företag som ägnar sig åt digital verksamhet beskattas på ett rättvist och effektivt sätt. Unionen har inte råd med förseningar på detta område på grund av att medlemsstaterna har svårt att nå en enhällig överenskommelse. En övergång till omröstning med kvalificerad majoritet om en övergripande lösning för digital beskattning skulle bidra till att förbättra rättvisa och hållbara skattesystem och samtidigt bidra till en stabil digital inre marknad.

## 5. Vad händer nu?

**Behovet av mer ändamålsenlig lagstiftning i EU:s skattepolitik är tydligt.** Den inre marknaden och den ekonomiska och monetära unionen kräver en skattepolitik som innebär att alla kan dra nytta av EU:s växande ekonomiska och finansiella integration. De snabba förändringarna i den internationella skattemiljön, samt företagens och konsumenternas beteenden, efterlyser ett skattesystem i EU som kan hålla takten och konkurrera på den globala arenan. De mer omfattande europeiska målen för att bekämpa klimatförändringarna, främja hållbar tillväxt, sysselsättning och investeringar, utnyttja fördelarna med digitaliseringen och säkra en rättvis och hållbar social modell, behöver snabba och effektiva skatteåtgärder som stödjer dem.

**Ett särskilt lagstiftningsförfarande med enhällighet och enbart ett samråd med Europaparlamentet för beskattning stämmer inte överens med den verklighet som denna politik står inför i dag.** Genom detta meddelande uppmanar kommissionen Europeiska rådet, Europaparlamentet, rådet och alla berörda parter att inleda en öppen debatt om omröstning med kvalificerad majoritet i EU:s skattepolitik med ökat deltagande av Europaparlamentet, och att fastställa ett snabbt och pragmatiskt tillvägagångssätt för dess genomförande.

Kommissionen uppmanar EU:s ledare att:

- **Godkänna den färdplan** som anges i detta meddelande.
- **Snabbt fatta beslut om användningen av den allmänna övergångsklausulen** (artikel 48.7 i EU-fördraget) för steg 1 i frågor som inte har någon direkt inverkan på medlemsstaterna beskattningsrätt, skatteunderlag eller skattesatser och steg 2 om beskattningen stöder andra politiska mål, för att övergå till omröstning med kvalificerad majoritet och det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För detta ändamål uppmanas Europeiska rådet att underrätta de nationella parlamenten om sitt initiativ och söka Europaparlamentets godkännande.
- **Överväga att använda den allmänna övergångsklausulen** (artikel 48.7 i EU-fördraget) för steg 3, områden där beskattning redan i hög grad är harmoniserad och steg 4, andra initiativ som är nödvändiga för den gemensamma marknaden och rättvis beskattning, senast i slutet av 2025, för att övergå till omröstning med kvalificerad majoritet och det ordinarie lagstiftningsförfarandet på dessa områden.