



Meddelande om ett förändrat beslutsfattande för EU:s skattepolitik

Finansdepartementet

2019-02-05

Dokumentbeteckning

COM(2019) 8

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Mot ett mer effektivt och demokratiskt beslutsfattande inom EU:s skattepolitik

Sammanfattning

Kommissionen konstaterar att skatteområdet är det sista kvarvarande området där beslut fattas med enhällighet. Det medför att målen för EU:s politik, fullbordandet av den inre marknaden och ökad konkurrenskraft för EU blir svårare att uppnå. Medlemsstaternas 28 olika skattesystem påverkar företag negativt och gör den inre marknaden mindre attraktiv för investeringar. Globalisering och digitalisering innebär att skattefrågor inte kan hanteras enbart på nationell nivå. Gemensamma åtgärder krävs för att skydda medlemsstaternas skattebaser mot skadlig skattekonkurrens och aggressiv skatteplanering. Europaparlamentets begränsade inflytande försvagar beslutsförfarandet och den demokratiska legitimiteten. Kommissionen menar att kravet på enhällighet har hindrat många förslag på skatteområdet och även påverkat andra politikområden negativt. Beslutsfattandet bör därför anpassas till vad som redan gäller för andra lika viktiga politikområden. Beslutsfattande med kvalificerad majoritet skulle enligt kommissionen ge EU möjlighet att snabbt och effektivt besluta på skatteområdet. Kommissionen föreslår en färdplan för en stegvis övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Regeringen stödjer inte en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, vare sig generellt eller i enstaka fall. Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Huvudregeln för beslut på skatteområdet framgår av artiklarna 113 och 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt artikel 113 ska rådet enhälligt i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén anta bestämmelser om harmonisering av lagstiftningen om omsättningsskatter, punktskatter och andra indirekta skatter eller av avgifter. Enligt artikel 114 (2) gäller det ordinarie lagstiftningsförfarandet inte skatteområdet. I artikel 115 ges rådet möjlighet att enhälligt i det särskilda lagstiftningsförfarandet utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion.

Det ordinarie lagstiftningsförfarandet regleras i artikel 289 och 294 i EUF-fördraget och består i att Europaparlamentet och rådet lagstiftar gemensamt. Detta förfarande kräver att både parlamentet och rådet godkänner ett lagförslag för att det ska antas. Båda institutionerna har också möjlighet att föreslå ändringar i lagförslaget under lagstiftningsprocessen.

Det särskilda lagstiftningsförfarandet som regleras i artikel 289 (2) EUF-fördraget innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, lagstiftar. I praktiken är alltså rådet den enda lagstiftaren. Europaparlamentet ska höras om lagstiftningsförslag men rådet är inte rättsligt bundet att beakta parlamentets yttrande.

Fördragen innehåller flera möjligheter till övergång till beslut med kvalificerad majoritet och till det ordinarie lagstiftningsförfarandet vid beslut på skatteområdet.

Artikel 116 EUF-fördraget ger möjlighet till en övergång till kvalificerad majoritet under det ordinarie lagstiftningsförfarandet och kan användas om skillnader mellan medlemsstaters nationella regler (t.ex. skatteregler) leder till en snedvridning av konkurrensvillkoren på den inre marknaden och detta inte kan åtgärdas i samförstånd med medlemsstaterna.

Genom förenklade ändringsförfaranden – s.k. passerelleförfaranden – kan förändringar i beslutsförfarandet göras utan en fördragsändring. Det finns en generell övergångsklausul (passerelle) i 48 (7) fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Härutöver finns passerellebestämmelser som rör specifika områden, bl.a. 192 (2) EUF-fördraget för miljöområdet. Artikel 48 (7) EU-fördraget ger möjlighet till beslut om en generell förändring av beslutsförfarandet. Enligt bestämmelsen kan medlemsstaterna besluta att endast övergå till beslutsfattande med kvalificerad majoritet eller att helt

övergå till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I det första fallet ändras endast omröstningsreglerna till kvalificerad majoritet, medan det andra fallet med övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet innebär dels beslut enligt kvalificerad majoritet, dels medbestämmande från Europaparlamentet. För att det ska vara möjligt att använda övergångsklausulen krävs ett enhälligt beslut av Europeiska rådet och beslut av Europaparlamentet med en majoritet av dess ledamöter samt att de nationella parlamenten inte har invändningar. I artikel 192 (2) EUF-fördraget finns en särskild bestämmelse om ändring av beslutsfattandet avseende åtgärder på miljöområdet. På miljöområdet gäller generellt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det finns dock ett undantag i punkt 2. Enligt detta undantag gäller enhällighet och det särskilda lagstiftningsförfarandet avseende beslut om skatter inom miljöområdet. Enligt denna övergångsklausul kan rådet inte välja att endast övergå till beslut med kvalificerad majoritet utan bestämmelsen möjliggör endast hel övergång till det ordinarie lagstiftningsförfarandet. En sådan övergång kräver ett enhälligt beslut av rådet. Före beslut ska rådet ha hört Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (ECOSOC) och regionkommittén.

I förslaget från kommissionen ska beslut inom skatteområdet framöver fattas med kvalificerad majoritet och dessutom inordnas under det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

1.2 Förslagets innehåll

I meddelandet föreslår kommissionen en färdplan för en stegvis övergång till beslut med kvalificerad majoritet och det ordinarie lagstiftningsförfarandet på skatteområdet.

Kommissionen menar att skatter är viktiga för att åstadkomma en stark och dynamisk inre marknad men även för att säkra tillväxt och arbetstillfällen. Enligt kommissionen når unionens politik på skatteområdet inte sin fulla potential. Varje medlemsstat har sina egna regler för både direkta och indirekta skatter, vilket medför 28 olika system. Detta påverkar företag negativt och gör att den inre marknaden blir mindre attraktiv för investeringar.

Kommissionen anför att skatteområdet är det sista kvarvarande området där beslut fattas med enhällighet. Det medför att målen för EU:s politik, fullbordandet av den inre marknaden och ökad konkurrenskraft för EU blir svårare att uppnå och beslutsfattandet bör nu anpassas till vad som redan gäller för andra lika viktiga politikområden. Enhällighet lämpade sig enligt kommissionen för en mindre union med begränsad integration, mer traditionell ekonomi och färre gränsöverskridande utmaningar än i dagens union. Nationella och gemensamma intressen är sammanflätade och en medlemsstats skattelagstiftning kan innebära avsevärd påverkan på andra medlemsstaters intäkter och politik. Globalisering och digitalisering gör att skattefrågor inte kan hanteras enbart på nationell nivå. Gemensamma

åtgärder krävs för att dels skydda medlemsstaternas skattebaser mot skadlig skattekonkurrens och aggressiv skatteplanering dels stärka konkurrenskraften hos EU:s skattesystem. En koordinerad skattepolitik på EU-nivå kan fungera som skydd för medlemsstaternas suveräna rättigheter.

Kommissionen anser att kravet på enhällighet för beslut på skatteområdet har hindrat många förslag som behövs för att stärka den inre marknaden och EU:s konkurrenskraft och pekar därvid särskilt ut förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) och förslaget om en gemensam mervärdesskattedeklaration. Kravet på enhällighet har även påverkat andra politikområden negativt eftersom skatter är viktiga delar i några av unionens mest ambitiösa projekt, t.ex. EMU och kapitalmarknadsunionen. Enligt kommissionen har vissa viktiga framsteg gjorts på skatteområdet, men detta har till stor del berott på krav från unionens medborgare. Till sådana framsteg räknar kommissionen bl.a. åtgärder för att förhindra skatteundandraganden. Detta menar kommissionen är exempel på att medlemsstaterna ser nyttan av gemensamma åtgärder på EU-nivå, men menar samtidigt att den här typen av framsteg inte kan vara beroende av unionens medborgares eller externa parter påverkan för att rätta till tillkortakommanden.

Kommissionen anför att en övergång till kvalificerad majoritet inte skulle förändra medlemsstaternas eller EU:s befogenheter på skatteområdet. Det skulle däremot ge EU möjlighet att snabbt och effektivt besluta på skatteområdet och därmed ge medlemsstaterna möjlighet att möta gemensamma utmaningar. Dagens system med enhällighet har enligt kommissionen ibland använts av medlemsstaterna för att blockera förslag på skatteområdet för att bl.a. kunna behålla inslag i sina skattesystem för att attrahera viss verksamhet eller konsumenter. Det har också lett till att kommissionsförslag inte har förhandlats på ett tillräckligt seriöst sätt eftersom medlemsstaterna kan använda enhälligheten som ett veto i stället för att hitta en nödvändig kompromiss. Medlemsstaterna har också använt enhälligheten som en bricka i förhandlingar om andra lagstiftningsakter. Kravet på enhällighet gör också att medlemsstaterna är försiktiga med att besluta eftersom enhällighet krävs även vid en senare ändring av ett beslut. Därtill försvagar beslutsförfarandet, enligt kommissionen, den demokratiska legitimiteten då Europaparlamentets inflytande i beslutsfattandet är begränsat. En förändring till kvalificerad majoritet under det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle möjliggöra för Europaparlamentet att bidra med nya infallsvinklar i beslutsfattandet.

Enligt kommissionen är det mest praktiska alternativet att tillämpa övergångsklausulen i artikel 48 (7) EU-fördraget.

I protokollet om det irländska folkets oro rörande Lissabonfördraget som beslutades i samband med fördraget, slås fast att de ändringar som sker i samband med att Lissabonfördraget träder i kraft inte innebär någon förändring av medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet. Kommissionen anför att protokollet inte utgör något hinder mot att använda

de förenklade ändringsförfarandena om medlemsstaterna enhälligt beslutar om detta.

2018/19:FPM32

Kommissionen föreslår i meddelandet en färdplan för en stegvis övergång till beslut med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

I ett första steg ska beslutsfattande med kvalificerad majoritet tillämpas för beslut om åtgärder som saknar direkt påverkan på nationell beskattningsrätt, skattebaser eller skattesatser men ska kunna tillämpas på beslut som gäller skatteflykt och skatteundandragande och på beslut som syftar till att förbättra den inre marknaden. Det kan omfatta administrativt samarbete mellan medlemsstaterna i fråga om bekämpande av skattebedrägeri, skatteflykt och skatteundandragande, inklusive avtal med tredjeland på området. Även åtgärder från OECD:s BEPS-projekt (Base Erosion and Profit Shifting, skattebaserosion och vinstöverföring) och harmoniserade rapporteringskrav omfattas.

I ett andra steg ska beslutsfattande med kvalificerad majoritet omfatta beslut inom skatteområdet som syftar till att stödja andra politiska mål som t.ex. åtgärder mot klimatförändringar och hälsofrågor. Kommissionen menar att det därmed, på områden som normalt sett beslutas med kvalificerad majoritet, inte ska vara nödvändigt att gå över till beslut med enhällighet enbart av det skälet att ett förslag innehåller skattefrågor. Kommissionen förklarar sig beredd att använda den hittills inte utnyttjade särskilda övergångsklausulen på miljöområdet (art. 192 (2)).

Ett tredje steg innebär fokus på områden på skattesidan som redan till stor del är harmoniserade och som måste utvecklas och anpassas till nya omständigheter. Detta gäller främst mervärdesskatt och punktskatter.

I ett fjärde steg införs beslutsfattande med kvalificerad majoritet för andra initiativ på skatteområdet, vilka är nödvändiga för den inre marknaden och för en rättvis och konkurrenskraftig beskattning i Europa. Några initiativ som kommissionen särskilt nämner är CCCTB och beskattning av den digitala ekonomin.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet, medlemsstaterna och berörda parter att inleda en debatt om ändring av beslutsförfarandet på skatteområdet och att fastställa en effektiv och pragmatisk strategi för dess genomförande.

Kommissionen uppmanar EU:s ledare att:

- Godkänna den färdplan som föreskrivs i meddelandet.
- Snabbt besluta om användningen av den allmänna övergångsklausul som föreskrivs i art. 48 (7) EU-fördraget för att kunna uppnå de första två stegen i övergångsplanen. Rådet uppmanas att söka Europaparlamentets samtycke och underrätta medlemsstaternas nationella parlament om detta initiativ.
- Överväga användningen av den allmänna övergångsklausul som föreskrivs i art. 48 (7) EU-fördraget för att uppnå steg tre och fyra i

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta konsekvenser för gällande svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag och innebär därmed inga direkta budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer inte en övergång till beslutsfattande med kvalificerad majoritet på skatteområdet, vare sig generellt eller i enstaka fall. Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor. Enhälligheten säkrar regeringens och riksdagens inflytande och befogenhet över skattefrågorna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas, förutom kommissionens, ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet kommer inte att remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande utan lagstiftningsförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2018/19:FPM32

Frågan är inte relevant då det rör sig om ett meddelande utan lagstiftningsförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att diskuteras vid Ekofinrådets möte den 12 februari 2019. Den fortsatta behandlingen är inte känd.

4.2 Fackuttryck / termer