

Skatteutskottets utlåtande 2020/21:SkU15

Granskning av meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin

Sammanfattning

Utskottet har granskat kommissionens meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin och föreslår att riksdagen lägger utskottets utlåtande till handlingarna. I meddelandet föreslår kommissionen en handlingsplan som består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020–2023. Syftet med handlingsplanen är att beskattningen ska bli rättvisare, enklare och mer anpassad till den moderna teknologin. Av handlingsplanen framgår vidare att kommissionen har för avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottet begränsar utlåtandet till kommissionens avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och avser att återkomma till de övriga initiativen när mer konkreta förslag har presenterats av kommissionen.

I utlåtandet välkomnar dock utskottet på en övergripande nivå kommissionens handlingsplan för en rättvis och enkel beskattning. Utskottet ställer sig positivt till kommissionens initiativ till regelförenklningar, en minskad administrativ börda och en ökad regelefterlevnad. Utskottet anser vidare att det är en viktig politisk prioritering att motverka skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Utskottet är skarpt kritiskt till och stöder inte kommissionens avsikt att undersöka en övergång från beslutsfattande med enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i skattefrågor. Den ändrade beslutsordningen innebär enligt utskottet att makt på ett för varje medlemsstat centralt område flyttas från nationell nivå till EU-nivå.

I utlåtandet betonar utskottet att det även fortsättningsvis bör falla inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden och konkurrenskraften genom att kunna fatta beslut om att ta ut skatt och använda skatteintäkter på ett lämpligt sätt. Utskottet understryker att den nationella suveräniteten i skattefrågor är avgörande för Sveriges konkurrenskraft och finansieringen av välfärden.

I utlåtandet finns en motivreservation (L).

Granskade dokument

Kommissionens meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin COM(2020) 312.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Meddelandets huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets granskning	7
En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhättningsstrategin.....	7
Motivreservation.....	13
En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhättningsstrategin – motiveringen (L).....	13
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation (L) – motiveringen

Stockholm den 1 oktober 2020

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Hillevi Larsson (S), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Tony Haddou (V), Boriana Åberg (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Joar Forssell (L), Johnny Skalin (SD), Rebecka Le Moine (MP) och Kjell Jansson (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kommissionen presenterade den 15 juli 2020 meddelandet om En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, (COM(2020) 312). Meddelandet innehåller en handlingsplan som består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020–2023. Syftet med handlingsplanen är att beskattningen ska bli rättvisare, enklare och mer anpassad till den moderna teknologin. Av handlingsplanen framgår vidare att kommissionen har för avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslutas med kvalificerad majoritet.

Kammaren beslutade den 22 september 2020 i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen (2014:801) att hänvisa kommissionens meddelande En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin till skatteutskottet för granskning och utlåtande. Den 17 september 2020 fick utskottet information om handlingsplanen av regeringen.

Med anledning av meddelandet överlämnade Finansdepartementet den 1 september 2020 faktapromemoria 2019/20:FPM65 Handlingsplan för rättvis och enkel beskattning.

Bakgrund

Kommissionen antog den 15 juli 2020 ett paket för rättvis och enkel beskattning. Paketet, som är en del i kommissionens långtidsplanering, består av tre delar: en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, ett förslag till ändring av rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC7) och en del som avser god skatteförvaltning inom och utanför EU.

Av kommissionens meddelande från maj 2020 (EU vid ett vägskäl – bygga upp och bygga nytt för nästa generation, COM(2020) 456 final) framgår att kommissionen avser att vidta kraftfullare åtgärder mot skattebedrägeri och andra otillbörliga metoder för att hjälpa medlemsländerna att generera de skatteintäkter de behöver. I meddelandet framhålls också att förenklad beskattning kan förbättra företagsklimatet och bidra till ekonomisk tillväxt. Paketet innehåller åtgärder som syftar till att åstadkomma detta.

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Handlingsplanen ingår i det paket som kommissionen antog den 15 juli 2020. Paketet består av tre delar: en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, ett förslag till ändring av rådets direktiv

2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC7) och en del som avser god skatteförvaltning inom och utanför EU.

Handlingsplanen består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020–2023. I planen föreslår kommissionen framtida ändringar i lagstiftning, rekommendationer, konsekvensanalyser, pilotprojekt och andra åtgärder.

Av handlingsplanen framgår vidare att kommissionen avser att undersöka om lagstiftningsakter som rör skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottets granskning

En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.
Jämför motivreservationen (L).

Meddelandets huvudsakliga innehåll

Handlingsplanen ingår i det paket som kommissionen antog den 15 juli 2020. Paketet består av tre delar: en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, ett förslag till ändring av rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC7) och en del som avser god skatteförvaltning inom och utanför EU.

Handlingsplanen består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020-2023. I planen föreslår kommissionen framtida ändringar i lagstiftning, rekommendationer, konsekvensanalyser, pilotprojekt och andra åtgärder. I handlingsplanen föreslås bl.a. följande initiativ:

- Inrättande av ett permanent organ för tvistlösning, en s.k. ständig kommitté för tvistlösning. Den ständiga kommittén förväntas bidra till verkningsfull tvistlösning mellan medlemsstaterna.
- Framtagande av rekommendationer för att förbättra ömsesidigt bistånd för indrivning av obetalda skatter. Kommissionen avser att följa upp sin rapport avseende direktiv 2010/24 (indrivningsdirektivet) med rekommendationer om hur tillämpningen kan förbättras.
- Ändringar i mervärdesskattedirektivet för att göra om mervärdesskatekommittén till en kommitologikommitté (kommittéförfarandet) som med kvalificerad majoritet skulle kunna övervaka kommissionens antagande av genomförandeakter.
- Inrättande av en observationsgrupp för skattefrågor. Uppgifterna för observationsgruppen för skattefrågor ska vara att övervaka och kvantifiera trender när det gäller omfattning och typ av skattemissbruk och därigenom ytterligare bidra till ett evidensbaserat beslutsfattande och stimulera en europeisk debatt om internationella skattefrågor.
- Initiativ för att underlätta och främja företagens efterlevnad av skatte-reglerna – en EU-ram för samarbete för efterlevnad – som bygger på ökat samarbete, förtroende och öppenhet mellan skattemyndigheterna.
- Tillsättande av en expertgrupp för internprissättning för att utveckla pragmatiska lösningar som inte är av lagstiftande karaktär på problem i

samband med internprissättning inom EU. Syftet är att öka förutsebarheten och minska risken för dubbelbeskattning.

- Anordnande av en konferens om dataanalyser och digitala lösningar. Det rör sig om ett toppmöte om stordata på skatteområdet, med en genomgång av de mest intressanta och innovativa idéerna från skatteexperter, företag, den akademiska världen, statistiker och nationella myndigheter om hur man använder teknik för att beskatta smartare och undvika onödig rapporteringsbörda för företagen.
- Framtagande av en stadga för skattebetalares rättigheter där skattebetalarnas befintliga rättigheter samlas tillsammans med rekommendationer till medlemsstaterna om hur rättigheterna ska tas tillvara.
- Ändringar i direktivet om administrativt samarbete så att informationsutbytet även omfattar kryptotillgångar/e-pengar.
- Ändringar i bestämmelserna om mervärdesskatt på finansiella tjänster för att säkerställa lika villkor inom EU.
- Införande av ett nytt system för hantering av källskatt. Förslaget utgör ett lagstiftningsinitiativ för att införa ett gemensamt, standardiserat och EU-omfattande system för hantering av källskatt, där nedsättning av skatten sker vid källan, tillsammans med ett system för informationsutbyte och samarbete mellan skattemyndigheterna.
- Framtagande av gemensamma regler för skatterättslig hemvist för skattskyldiga som bedriver gränsöverskridande verksamhet på den inre marknaden. Syftet är att skattebetalare på förhand tydligt ska veta var de ska betala skatt för att undvika risk för dubbelbeskattning (eller dubbel icke-beskattning).
- Pilotprojekt för att säkerställa att skattebetalares uppgifter används på ett effektivt sätt. ”Ett Europa rustat för den digitala tidsåldern” är en av kommissionens sex viktigaste prioriteringar. En modernisering av den offentliga förvaltningen är därför ett av målen i kommissionens handlingsplan för e-förvaltning. För att bidra till detta mål är det enligt kommissionen viktigt att se till att skattebetalarnas uppgifter används på ett effektivt sätt.
- Översyn av mervärdesskattebestämmelserna om persontransporter för att säkerställa att de överensstämmer med den europeiska gröna given.
- Införande av en tvistlösningsmekanism inom mervärdesskatteområdet för att förhindra och lösa tvister när det gäller genomförandet av mervärdesskattedirektivet.
- Införande av ett e-handelspaket för punktskattepliktiga varor för att underlätta administrationen vid distansförsäljning, förenkla bestämmelserna och minska skattefusk.
- Utveckling av Eurofisc-samarbetet. Kommissionens avsikt är att Eurofisc ska omvandlas till ett organ med kapacitet på EU-nivå med mer data och verktyg till sitt förfogande.
- Förstärkning av kontrollerna av gränsöverskridande transaktioner för att säkerställa uppbörden av mervärdesskatt. Ny teknik bör användas och

kommissionen kommer att undersöka möjligheter att övergå från ett manuellt utbyte av information till ett automatiskt sådant genom ett elektroniskt system.

- Ingående av avtal med tredjeländer om administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet.

Kommissionen avser vidare att undersöka om lagstiftningsakter som rör skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Kommissionen anför att alla befintliga politiska verktyg måste tas i bruk för att EU:s agenda för rättvis beskattning ska kunna genomföras fullt ut.

Bakgrund

Beslut på skatteområdet

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 artiklarna 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 i EUF-fördraget innebär att Europaparlamentet med medverkan av rådet, eller rådet med medverkan av Europaparlamentet, lagstiftar. Europaparlamentet ska höras om lagstiftningsförslag, men rådet är inte rättsligt bundet att beakta parlamentets yttrande. I praktiken är således rådet den enda lagstiftaren. Fördragen innehåller flera möjligheter till övergång till beslut med kvalificerad majoritet och till det ordinarie lagstiftningsförfarandet vid beslut på skatteområdet.

Artikel 116 i 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. passerellförfaranden – kan förändringar i beslutsförfarandet göras utan en fördragsändring. Det finns en generell övergångsklausul, den s.k. passerellen, i artikel 48.7 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Härutöver finns passerellbestämmelser som rör specifika områden, bl.a. artikel 192.2 i EUF-fördraget för miljöområdet. Artikel 48.7 i 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 några invändningar. I artikel 192.2 i EUF-fördraget finns en särskild bestämmelse om ändring av beslutsfattandet för 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 för 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.

Information i utskottet

Utskottet fick den 17 september 2020 information om handlingsplanen av regeringen.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen har med anledning av meddelandet om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin lämnat faktabrommeria 2019/20:FPM65 Handlingsplan för rättvis och enkel beskattning den 1 september 2020. Regeringen anger följande som sin preliminära ståndpunkt:

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens. Regeringen anser också att det är angeläget att reglerna på skatteområdet är enkla att hantera och administrera för företagen. Regeringen stödjer därför kommissionens övergripande ansats i handlingsplanen. Det finns inga konkreta förslag i

handlingsplanen. Om sådana läggs fram behöver dessa analyseras närmare innan regeringen kan ta ställning till dem.

Det är viktigt att respektera medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet, liksom de nationella parlamentens roll vid beslut om skattefrågor. Regeringen kan därför inte stödja kommissionens avsikt att undersöka om det ordinarie lagstiftningsförfarandet kan användas för att anta lagstiftning på skatteområdet.

Utskottets ställningstagande

I kommissionens meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin presenterar kommissionen en handlingsplan som består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020–2023. Syftet med handlingsplanen är enligt kommissionen att beskattningen ska bli rättvisare, enklare och mer anpassad till den moderna teknologin. Handlingsplanen kommer enligt kommissionen att bl.a. bidra till att minska den administrativa bördan för företag och förbättra medlemsstaternas möjligheter att förhindra skatteflykt och skatteundandragande. Av handlingsplanen framgår vidare att kommissionen har för avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Utskottet välkomnar på en övergripande nivå kommissionens handlingsplan för en rättvis och enkel beskattning. Utskottet ställer sig positivt till kommissionens initiativ till regelförenklingar, en minskad administrativ börda och en ökad regelefterlevnad. Det är enligt utskottet angeläget att reglerna på skatteområdet är enkla att hantera och administrera för företagen. Utskottet anser vidare att det är en viktig politisk prioritering att motverka skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Utskottet begränsar fortsättningsvis utlåtandet till kommissionens avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och avser att återkomma till de övriga initiativen när mer konkreta förslag har presenterats av kommissionen.

Utskottet konstaterar inledningsvis att medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler är en mycket viktig princip som utskottet anser måste värnas. Som utskottet tidigare har påpekat i samband med frågan om en övergång från beslutsfattande med enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i skattefrågor bör det även fortsättningsvis falla inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden och konkurrenskraften genom att kunna fatta beslut om att ta ut skatt och använda skatteintäkter på ett lämpligt sätt. Utskottet understryker att den nationella suveräniteten i skattefrågor är avgörande för Sveriges konkurrenskraft och finansieringen av välfärden.

Utskottet vill vidare understryka betydelsen av kravet på enhällighet och också vikten av att skydda medlemsstaternas nationella suveränitet och självbestämmanderätt. Enhälligheten som beslutsform innefattar en rätt för varje medlemsstat att suveränt avgöra vilka frågor som påkallar att vetorätten utnyttjas. Detta är enligt utskottets mening ett fundamentalt skydd för att en enskild stat på ett demokratiskt sätt ska kunna utöva sina befogenheter och kunna tillvarata sina intressen. Utskottet vill vidare framhålla att kravet på enhällighet säkrar såväl regeringens som riksdagens inflytande och befogenheter över skattefrågorna.

Utskottet vill även betona att de nationella parlamenten har en viktig roll att spela när det gäller den s.k. passerellen eller övergångsklausulen i artikel 48.7 i EU-fördraget. Varje initiativ av Europeiska rådet om en sådan ändring av beslutsfattandet ska översändas till de nationella parlamenten. Om en invändning från ett nationellt parlament meddelas inom sex månader från översändandet ska något beslut om ändring inte antas.

Sammanfattningsvis är utskottet skarpt kritiskt till och stöder inte kommissionens avsikt att undersöka en övergång från beslutsfattande med enhällighet till beslutsfattande med kvalificerad majoritet i skattefrågor. Den ändrade beslutsordningen innebär enligt utskottet att makt på ett för varje medlemsstat centralt område flyttas från nationell nivå till EU-nivå.

Med hänvisning till det anförda förordar utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Motivreservation

En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin – motiveringen (L)

av Joar Forssell (L).

Ställningstagande

Kommissionen har föreslagit en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin, som består av 25 initiativ som ska genomföras under perioden 2020–2023. Av handlingsplanen framgår att kommissionen har för avsikt att undersöka om lagstiftningsakter om skatter ska kunna antas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Utskottet uttalar att det är kritiskt till en sådan avsikt.

Enligt min uppfattning går ett sådant uttalande för långt och omöjliggör i praktiken t.ex. en ambitiös klimatpolitik. Beslut som fattas med kvalificerad majoritet är både rimliga och helt nödvändiga för vissa åtgärder som nu kräver enhällighet. Jag vill därför framhålla vikten av att noga överväga varje enskilt förslag från kommissionen om beslut som ska fattas med kvalificerad majoritet i stället för med enhällighet.

EU ska bygga på en befogenhetsfördelning mellan unionen och medlemsstaterna. Ett sådant system innebär en reglerad makt- och ansvarsfördelning där EU ägnar sig åt frågor där de lokala, regionala och nationella nivåerna inte räcker till.

Europas utsläpp känner inga nationsgränser. Därför är EU vår viktigaste arena för att driva igenom en ambitiös klimatpolitik. Och därför behöver EU få ett starkare mandat för att snabbt kunna minska de klimatskadliga utsläppen.

Liberalerna har sedan tidigare förespråkat en EU-gemensam skatt på koldioxid. Det vore oseriöst att då inte också verka för att en sådan lättare ska kunna komma på plats: Ett beslut om koldioxidbeskattning bör inte som i dag kräva enhällighet. Det ska i stället, som för de flesta lagstiftningsärenden inom EU, räcka med att en kvalificerad majoritet av medlemsstaterna stöder förslaget. Genom en gemensam koldioxidskatt tar EU sitt gemensamma ansvar för klimatet och kan med större trovärdighet trycka på för att fler länder i världen ska möta klimathotet med nödvändiga reformer. Skatten bör på sikt tas in på EU-nivå, medan ett första steg kan vara en harmoniserad lägstanivå för koldioxidbeskattning i EU:s medlemsländer.

Ett beslut om en europeisk koldioxidskatt ska kunna tas med kvalificerad majoritet i stället för med krav på enhällighet. På så sätt skulle en europeisk koldioxidskatt verkligen kunna komma på plats.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Kommissionens meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin COM(2020) 312.