



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.12.2012
COM(2012) 722 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

En handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande

{ SWD(2012) 403 final }

{ SWD(2012) 404 final }

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

En handlingsplan för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande

1. INLEDNING

Den 2 mars 2012 begärde Europeiska rådet att rådet och kommissionen snabbt skulle ta fram konkreta metoder för att stärka kampen mot skattebedrägeri och skatteundandragande, också med avseende på tredjeländer, och att avge rapport senast i juni 2012. I april antog Europaparlamentet en resolution där man betonade det akuta behovet av åtgärder inom detta område.

Som ett första svar antog kommissionen den 27 juni 2012 ett meddelande¹ ("junimeddelandet") som beskriver hur uppfyllelsen av skattskyldigheten kan förbättras och hur problemet med skattebedrägeri och skatteundandragande kan minskas genom att befintliga instrument används bättre och genom att de kommissionsförslag som är under behandling antas. Meddelandet tar också upp områden där ytterligare lagstiftningsåtgärder eller samordning skulle gagna EU och medlemsstaterna och visar mervärdet av att samarbeta mot den allt större utmaning som utgörs av skattebedrägeri och skatteundandragande.

Enligt junimeddelandet kommer en handlingsplan att utarbetas före slutet av 2012. Planen kommer att behandla konkreta åtgärder för att förbättra det administrativa samarbetet och främja en utveckling av de befintliga förvaltningsformerna, liksom bredare frågor som rör interaktion med skatteparadis och bekämpande av aggressiv skatteplanering och andra aspekter, inklusive skatterelaterad brottslighet.

I denna handlingsplan presenterar kommissionen de initiativ den redan har tagit, nya initiativ som kan utvecklas under innevarande år, initiativ som planeras för nästa år och initiativ som kräver en längre tidsram. Vid planeringen av dessa initiativ ville kommissionen undvika att överbelasta medlemsstaterna, och beakta deras kapacitet att vidta nödvändiga åtgärder.

Sammanfattningsvis innehåller handlingsplanen praktiska åtgärder som kan ge konkreta resultat för alla medlemsstater och fungera som stöd särskilt för de medlemsstater till vilka landspecifika rekommendationer² riktats, när det gäller

¹ COM(2012) 351 final, 27.6.2012. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om konkreta sätt att stärka bekämpandet av skattebedrägeri och skatteundandragande, också med avseende på tredjeländer.

² Landspecifika rekommendationer har riktats till Bulgarien, Cypern, Estland, Italien, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Observera att medlemsstater som för närvarande får finansiellt bistånd genom Europeiska finansiella stabiliseringsfaciliteten (EFSF), europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen (EFSM) eller enligt bestämmelserna i artikel 143 i fördraget rekommenderas att genomföra de åtgärder som anges i respektive genomförandebeslut och som specificeras ytterligare i deras samförståndsavtal och eventuella senare tillägg. Detta berör Grekland, Irland, Portugal och Rumänien.

behovet av att stärka skatteuppbörden inom ramen för den europeiska planeringsterminen 2012.

Medlemsstaterna och berörda parter hördes om handlingsplanens innehåll och vilken prioritet de ingående delarna skulle ges. Hänsyn har tagits till deras synpunkter. Ett tydligt budskap från medlemsstaterna var att första prioritet skulle ges åt åtgärder som redan höll på att utvecklas och åt ett fullständigt genomförande och en fullständig tillämpning av den nyligen antagna lagstiftningen om administrativt samarbete och bekämpning av skattebedrägeri. Medlemsstaterna betonade också att de förslag som behandlas i rådet behöver antas snabbt och att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och undandragande av mervärdesskatt^{3 4}.

Det framtida arbetet med dessa åtgärder kommer att vägledas av behovet av att minska skattesystemens kostnader och komplexitet, både för skattebetalarna och skatteförvaltningarna. För skattebetalarna skulle en minskning av kostnaderna och komplexiteten uppmuntra till en förbättrad efterlevnad av skattereglerna. För skatteförvaltningarna skulle utveckling och fullskalig användning av automatiserade verktyg och riskhanteringstekniker frigöra personal- och budgetresurser som skulle kunna satsas på att uppnå de fastställda målen.

Kommissionen kommer också att fortsätta främja den mest effektiva användningen i alla medlemsstater av praktiska it-verktyg för alla skatter, och även främja ett mer samlat sätt att ta itu med direkta och indirekta skatter och med skatter och tullar genom att använda Fiscalis- och Tullprogrammen för att i tillämpliga fall förbättra kommunikationen och uppmuntra till en mer systematisk spridning av bästa praxis och verktyg. Detta kan bidra till att göra revisioner och kontroller effektivare och minska bördan på skattebetalarna.

Alla de föreslagna åtgärder som tas upp av kommissionen i detta dokument är förenliga med den gällande fleråriga budgetramen för 2007–2013 och den nya budgetramen för 2014–2020.

2. BÄTTRE ANVÄNDNING AV BEFINTLIGA INSTRUMENT OCH INITIATIV FRÅN KOMMISSIONEN SOM SKA VIDAREUTVECKLAS

Skattebedrägeri och skatteundandragande har en viktig gränsöverskridande dimension. Medlemsstaterna kan bara hantera detta problem på ett effektivt sätt om de samarbetar. Därför är ett viktigt mål för kommissionens strategi inom detta område att förbättra det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas skatteförvaltningar. Ett antal viktiga steg har redan tagits.

1. Nya ramar för administrativt samarbete

³ Rådets slutsatser från december 2011 (dok. 9586/12 - FISC 63 OC 213).

⁴ Ekofinrapport till Europeiska rådet om skattefrågor, 4.12.2012 (dok. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) och rådets slutsatser om kommissionens meddelande av den 13 november 2012 (dok. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

På förslag från kommissionen under de senaste två åren har rådet antagit en ny ram för administrativt samarbete⁵. Denna uppsättning nya rättsakter öppnar möjligheter för kommissionen och medlemsstaterna att utveckla nya verktyg och instrument. Junimeddelandet belyser det faktum att man fortfarande inte har uppnått en omfattande och effektiv användning av dessa verktyg och instrument i medlemsstaterna. Medlemsstaterna måste se till att rättsakterna genomförs och tillämpas till fullo och på ett effektivt sätt, särskilt när det gäller ett förbättrat informationsutbyte.

2. *Borttagande av kryphål vid beskattning av inkomster från sparande*

Om de ändringar som kommissionen föreslagit i fråga om direktivet om beskattning av inkomster från sparande⁶ antas kan man ta bort kryphålen i direktivet och förbättra detta instruments ändamålsenlighet. Därigenom skulle medlemsstaterna på ett bättre sätt kunna säkerställa en effektiv beskattning av gränsöverskridande inkomster från sparande. Rådet skulle nu kunna anta detta förslag och ge kommissionen mandat att förhandla fram motsvarande ändringar av befintliga avtal med tredjeländer om beskattning av inkomster från sparande. En övervägande majoritet av medlemsstaterna har lyft fram denna fråga som högprioriterad. Kommissionen uppmanar därför rådet att anta förslagen utan dröjsmål.

3. *Utkast till ett avtal om bedrägeribekämpning och skattesamarbete*

Kommissionen uppmanar också rådet att underteckna och ingå det utkast till avtal om bedrägeribekämpning och skattesamarbete mellan EU och dess medlemsstater och Liechtenstein som presenterades för rådet 2009⁷ och anta utkastet till mandat att inleda motsvarande förhandlingar med fyra andra angränsande tredjeländer. Detta skulle göra det möjligt för kommissionen att förhandla fram avtal som garanterar att samma instrument för att bekämpa bedrägeri och samma höga standarder för öppenhet och informationsutbyte är tillgängliga för alla medlemsstater.

4. *Mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri*

Den 31 juli 2012 presenterade kommissionen ett förslag till en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri⁸. Om förslaget antas skulle det göra det möjligt för kommissionen att mycket snabbt bemyndiga en medlemsstat att anta tillfälliga avvikande åtgärder för att hantera fall av plötsliga och omfattande bedrägerier som har stor inverkan på skatteintäkterna. Rådet uppmanas att snabbt anta detta förslag, som det har identifierat som högprioriterat.

⁵ Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (EUT L 84, 31.3.2010, s. 1), rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1), rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, 11.3.2011, s. 1) och rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004 (EUT L 121, 8.5.2012, s. 1).

⁶ KOM(2008) 727 slutlig, 13.11.2008.

⁷ KOM(2009) 644 slutlig, 23.11.2009 och KOM(2009) 648 slutlig, 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 final, 31.7.2012.

5. *Frivillig tillämpning av mekanismen med omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt*

Kommissionen presenterade 2009 ett förslag gällande frivillig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för mervärdesskatt på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri⁹. Endast den del av förslaget som gäller utsläppsrätter för växthusgaser antogs i mars 2010¹⁰. Om återstoden av förslaget antas skulle det göra det möjligt för alla medlemsstater att tillämpa mekanismen för omvänd betalningsskyldighet på samma villkor inom de sektorer där den utgör det mest effektiva verktyget mot ”karusellbedrägeri”, i stället för att medlemsstaterna måste anta individuella avvikelser från mervärdesskattedirektivet som skulle kunna inverka negativt på bekämpningen av bedrägeri i andra medlemsstater.

6. *EU-forumet för mervärdesskatt*

Både företag och skattemyndigheter är överens om att det nuvarande mervärdesskattesystemet är betungande att hantera och sårbart för bedrägerier. För att förbättra styrningen av mervärdesskattesystemet på EU-nivå har kommissionen beslutat att skapa ett EU-forum för mervärdesskatt¹¹. Via denna plattform för dialog kan företrädare för stora, medelstora och små företag och skattemyndigheter utbyta synpunkter på praktiska gränsöverskridande aspekter av hanteringen av mervärdesskatt samt identifiera och diskutera bästa praxis som skulle kunna bidra till att harmonisera förvaltningen av systemet, i syfte att minska kostnaderna för efterlevnad, samtidigt som mervärdesskatteintäkterna säkras. Kommissionen inbjuder medlemsstaterna att delta i så hög grad som möjligt, för att forumet ska uppnå sina mål.

3. NYA INITIATIV FRÅN KOMMISSIONEN

Tillsammans med handlingsplanen presenterar kommissionen en serie nya initiativ som svarar mot en del av de behov som tas upp i junimeddelandet. Initiativen utgör ett omedelbart svar på identifierade behov och är avsedda att säkerställa en enhetlig politik i förhållande till tredjeländer som förbättrar informationsutbytet och motverkar vissa bedrägeritendenser.

7. *Rekommendation om åtgärder för att uppmuntra tredjeländer att tillämpa miniminormer för god förvaltning i skattefrågor*

Kommissionens analys av den aktuella situationen visar att medlemsstaterna erkänner den potentiella och faktiska skada som orsakas av jurisdiktioner som inte tillämpar miniminormer för god förvaltning i skattefrågor, däribland de jurisdiktioner som brukar kallas skatteparadis.

⁹ KOM(2009) 511 slutlig, 29.9.2009.

¹⁰ Rådets direktiv 2010/23/EU av den 16 mars 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 72, 20.3.2010, s.1).

¹¹ Kommissionens beslut (2012/C 198/05) av den 3 juli 2012 om inrättande av forumet för mervärdesskatt inom EU.

Alla medlemsstater har reagerat olika på denna situation. Till följd av de friheter som gäller för verksamhet på den inre marknaden kan företagen inrätta arrangemang med sådana jurisdiktioner via den medlemsstat som har förmånligast villkor. Därmed tenderar det övergripande skyddet av medlemsstaternas skatteinkomster att bli lika svagt som i den medlemsstat som har förmånligast villkor. Detta urgröper inte bara medlemsstaternas skattebaser utan äventyrar också de rättvisa konkurrensvillkoren för företag, vilket i slutändan snedvrider den inre marknads funktion.

För att ta itu med detta problem rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna antar en uppsättning kriterier för att identifiera tredjeländer som inte uppfyller miniminormer för god skatteförvaltning och fastställer en ”verktygslåda” med åtgärder riktade mot tredjeländer beroende på om dessa tillämpar dessa miniminormer eller ej eller har åtagit sig att tillämpa dem. Åtgärderna kan innefatta svartlistning av jurisdiktioner som inte tillämpar miniminormerna och omförhandling, tillfälligt upphävande eller ingående av dubbelbeskattningsavtal. För att undvika att främja verksamhet med svartlistade tredjeländer uppmanar kommissionen medlemsstaterna att vidta ytterligare kompletterande åtgärder, men med full respekt för EU-lagstiftningen.

Dessutom bör medlemsstaterna överväga tillfällig utsändning av experter som kan stödja skatteförvaltningarna i de tredjeländer som åtar sig att tillämpa miniminormer men behöver tekniskt stöd.

Denna rekommendation är ett viktigt första praktiskt steg mot att harmonisera medlemsstaternas behandling av jurisdiktioner som inte tillämpar miniminormerna på området i fråga. För att bedöma behovet av eventuella ytterligare initiativ kommer kommissionen att göra en ny utvärdering av medlemsstaternas strategi och åtgärder inom detta område inom tre år efter att rekommendationen antagits.

8. *Rekommendation om aggressiv skatteplanering*

Kommissionen anser att det finns ett behov av att se till att skattebördan fördelas rättvist i linje med enskilda staters val. I nuläget kan vissa skattebetalare utnyttja komplicerade, och stundom artificiella, arrangemang som innebär att deras skattebas överförs till andra jurisdiktioner inom eller utanför EU. Skattebetalare utnyttjar då bristande överensstämmelser i nationella lagstiftningar för att vissa inkomster inte ska beskattas någonstans eller för att dra fördel av olika skattesatser. Genom att betala skatt kan företag ha en viktig positiv inverkan på resten av samhället. Aggressiv skatteplanering kan således anses strida mot principerna om företagens sociala ansvar¹². Konkreta åtgärder krävs därför för att ta itu med detta problem.

Konkreta åtgärder från alla medlemsstaters sida för att åtgärda sådana problem skulle också förbättra den inre marknads funktion. Mot bakgrund av detta rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna vidtar gemensamma effektiva åtgärder på detta område.

Medlemsstaterna uppmanas specifikt att i de dubbelbeskattningsavtal som ingås med andra EU-medlemsstater och med tredjeländer inkludera en klausul om att motverka

¹² Meddelande om en förnyad EU-strategi 2011–2014 för företagens sociala ansvar – KOM(2011) 681 slutlig, 25.10.2011.

en särskilt identifierad typ av dubbelt utebliven beskattning. Dessutom rekommenderar kommissionen en gemensam allmän regel för att motverka skatteflykt. Detta skulle bidra till att säkra enhetlighet och effektivitet inom ett område där medlemsstaternas praxis varierar kraftigt.

EU:s skattedirektiv (direktivet om räntor och royaltyer, direktivet om fusioner och direktivet om moder- och dotterbolag) medger redan att medlemsstaterna tillämpar skyddsåtgärder mot skatteflykt. Medlemsstaterna kan i enlighet med EU-reglerna utnyttja dessa möjligheter att motverka skatteplanering för att undgå skatt.

Kommissionen är också villig att bidra till arbetet i internationella skatteforum, t.ex. OECD, för att ta itu med svårigheterna att beskatta elektronisk handel, genom utveckling av internationella standarder.

9. Inrättande av en plattform för god förvaltning i skattefrågor

Kommissionen planerar att inrätta en plattform för god förvaltning i skattefrågor, som består av experter från medlemsstaterna och företrädare för berörda parter. Denna ska bistå kommissionen vid utarbetandet av dess rapport om tillämpningen av de båda rekommendationerna och i dess pågående arbete mot aggressiv skatteplanering och för god förvaltning i skattefrågor.

10. Förbättringar inom området skadlig företagsbeskattning och närliggande områden

I linje med ovanstående och i enlighet med det som redan beskrivs i den årliga tillväxtöversikten 2012¹³ tar kommissionen vidare upp det akuta behovet av ny energi i det arbete som för närvarande pågår för att upprätta en uppförandekod för företagsbeskattning¹⁴ (koden).

Under de senaste åren har det blivit allt svårare att komma framåt och uppnå konkreta resultat för den grupp för en uppförandekod som ansvarar för att bedöma skatteåtgärder som kan falla inom kodens tillämpningsområde¹⁵. Detta beror delvis på att allt mer komplexa frågor tas upp men också på ett behov av att förfinas och skärpa de förväntade resultaten, tidsplanen för dessa och medlen för att övervaka deras tillämpning.

Kommissionen uppmanar därför medlemsstaterna att överväga åtgärder för att på ett effektivare sätt arbeta mot att uppnå de ursprungliga målen för koden, t.ex. genom att snabbare föra upp ämnen till rådsnivå när det finns ett akut behov av politiska beslut. Gruppen för en uppförandekod diskuterar för närvarande också bristande överensstämmelser som behöver åtgärdas snabbt. Om lösningar för att komma till rätta med bristande överensstämmelser inte överenskomms och genomförs med tydliga tidsfrister är kommissionen redo att i tillämpliga fall utarbeta förslag till rättsliga åtgärder.

¹³ Bilaga till den årliga tillväxtöversikten 2012 ”Tillväxtfrämjande skattepolitik i medlemsstaterna och bättre samordning av skatterna i EU”, KOM(2011) 815 slutlig, VOL. 5/5 – Bilaga IV, punkt 3.1.

¹⁴ EGT C 2, 6.1.1998, s. 2.

¹⁵ EGT C 99, 1.4.1999, s. 1.

Dessutom kommer kommissionen att vidta åtgärder i fall där befintliga direktiv visar sig ge möjlighet till aggressiv skatteplanering eller förhindra lämpliga lösningar genom att tillåta dubbelt utbliven beskattning¹⁶. Arbetet bör också intensifieras med de särskilda skatteordningar för utlandsstationerade och för välbärgade personer som skadar den inre marknadens funktion och minskar de totala skatteintäkterna.

Kommissionen kommer å sin sida att fortsätta stödja medlemsstaterna med att se till att uppförandekoden för företagsbeskattning verkligen uppmuntras i utvalda tredjeländer, främja en rättvis skattekonkurrens globalt genom att förhandla fram bestämmelser för god förvaltning i skattefrågor i relevanta avtal med tredjeländer och bistå utvecklingsländer i linje med kommissionens sedvanliga politik för beskattning och utveckling¹⁷.

11. Portalen ”TIN on EUROPA”

I dag presenterar kommissionen också ett nytt praktiskt instrument för att förbättra det administrativa samarbetet när det gäller direkta skatter.

En korrekt identifiering av skattebetalare krävs för ett effektivt informationsutbyte mellan medlemsstaternas skattemyndigheter. Kommissionen lanserar i dag officiellt den nya applikationen ”TIN on EUROPA”. Den ger exempel på officiella identitetshandlingar som innehåller de nationella skatteregistreringsnumren (TIN). Därmed kan tredje parter, och särskilt finansinstitut, snabbt, enkelt och korrekt identifiera och registrera skatteregistreringsnummer vid gränsöverskridande relationer. Dessutom gör ett online-kontrollsystem liknande VIES (system för utbyte av information om mervärdesskatt) det möjligt att kontrollera om strukturen eller algoritmen för ett visst skatteregistreringsnummer är korrekt. Den nya applikationen kan vara ett första steg mot en mer enhetlig strategi för skatteregistreringsnummer på EU-nivå (se avsnitt 4.2.1 nedan) och kommer att bidra till ett effektivare automatiskt informationsutbyte.

12. Standardformulär för informationsutbyte inom skatteområdet

Enligt direktiv 2011/16/EU, som antogs den 15 februari 2011, ska standardformulär antas för utbyte av upplysningar på begäran, utbyte av upplysningar utan föregående begäran, delgivningar och återkoppling. Kommissionen har i dag antagit en genomförandeförordning för sådana standardformulär som kommer att öka effektiviteten hos och ändamålsenligheten av ett sådant informationsutbyte. Kommissionen har också utvecklat en it-applikation för dessa standardformulär på alla EU-språk som redan har ställts till medlemsstaternas förfogande och kommer att kunna börja användas den 1 januari 2013.

13. Ett EU-omfattande denatureringsmedel för helt och delvis denaturerad alkohol

¹⁶ I detta sammanhang hänvisas det till punkt 4.1.1.

¹⁷ KOM(2010) 163 slutlig, 21.4.2010.

De ändringar som kommer att antas i december inom området denatureringsmedel¹⁸ kommer att omfatta en gemensam EU-definition för fullständig denaturering av alkohol. Huvudsyftet är att minska möjligheterna till bedrägeri. Ändringarna är också avsedda att förenkla och harmonisera den administrativa bördan för laglig befordran, sänka tillverkningskostnaderna och förbättra marknadstillträdet för tillverkare av denaturerad alkohol (i EU och globalt). Det kommer att utredas om samma strategi, med liknande resultat, skulle kunna tänkas när det gäller delvis denaturerad alkohol.

4. FRAMTIDA INITIATIV OCH ÅTGÄRDER SOM SKA UTVECKLAS

4.1. Åtgärder att vidta på kort sikt (2013)

4.1.1. Ta itu med bristande överensstämmelser och skärpa bestämmelser för att motverka skatteflykt

14. Översyn av direktivet om moder- och dotterbolag (2011/96/EU)¹⁹

Frågan om bristande överensstämmelser, som bland annat omfattar hybridlån och hybridenheter, och skillnader i kriterier för sådana strukturer mellan jurisdiktioner, är särskilt viktig. Ingående diskussioner med medlemsstaterna har visat att ingen överenskommen lösning kan uppnås i ett enskilt fall utan en lagstiftningsändring av direktivet om moder- och dotterbolag. Målet ska vara att se till att tillämpningen av det direktivet inte oavsiktligt förhindrar effektiva åtgärder mot dubbelt utbliven beskattning inom området hybridlånestrukturer.

15. Översyn av bestämmelserna om skydd mot skatteflykt i EU-lagstiftningen

Kommissionen kommer också att se över bestämmelserna som rör skatteflykt i direktivet om räntor och royaltier, direktivet om fusioner och direktivet om moder- och dotterbolag, med målet att införa de principer som ligger till grund för kommissionens rekommendation när det gäller aggressiv skatteplanering.

4.1.2. Främja EU-normer, -instrument och -verktyg

16. Främja normen för automatiskt informationsutbyte i internationella forum och EU:s it-verktyg

Kommissionen kommer att fortsätta att arbeta intensivt på att främja automatiskt informationsutbyte som framtida europeisk och internationell norm för insyn och informationsutbyte i skattefrågor.

Det är också mycket viktigt att de IT-verktyg för EU som utvecklas av kommissionen tillsammans med medlemsstaterna främjas inom internationella

¹⁸ Kommissionens förordning (EG) nr 3199/93 av den 22 november 1993 om ömsesidigt erkännande av förfaranden för att fullständigt denaturera alkohol för att erhålla punktskattebefrielse (EGT L 288, 23.11.1993, s. 12).

¹⁹ Rådets direktiv 2011/96/EU av den 30 november 2011 om ett gemensamt beskattningssystem för moderbolag och dotterbolag hemmahörande i olika medlemsstater, EUT L 345, 29.12.2011, s 8.

forum²⁰, särskilt OECD, så att de får en bred användning och så att parallell utveckling av liknande verktyg motverkas. Medlemsstaterna bör ges möjlighet att använda en enda uppsättning verktyg och instrument både inom EU och i sina kontakter med tredjeländer.

Kommissionen samarbetar därför nära med OECD om den pågående utvecklingen av it-format som ska användas för automatiskt informationsutbyte enligt direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning²¹. Målet är att från början ta hänsyn till förslag från icke EU-länder, för att it-formaten ska vara helt accepterade och tillämpas till fullo utanför EU.

Kommissionen kommer dessutom att be OECD att godkänna de e-formulär kommissionen nyligen utvecklat för informationsutbyte på begäran, spontant informationsutbyte och återkoppling i fråga om direkta skatter och kommer att fortsätta sitt samarbete med OECD när det gäller e-formulär som utvecklats för indrivning av fordringar.

4.1.3. Förbättrad efterlevnad av skatteregler

17. En kodex för europeiska skattebetalare

För att förbättra efterlevnaden av skatteregler kommer kommissionen att ställa samman god förvaltningspraxis i medlemsstaterna för att på basis av denna utveckla en kodex för skattebetalare, med en beskrivning av bästa praxis för att stärka samarbete, tillit och förtroende mellan skatteförvaltningar och skattebetalare, ett krav på större öppenhet i fråga om skattebetalares rättigheter och skyldigheter och en uppmuntran till ett serviceinriktat arbetssätt.

Kommissionen kommer att inleda ett offentligt samråd i denna fråga i början av 2013. Genom att förbättra förhållandet mellan skattebetalare och skatteförvaltningar, öka insynen i skattereglerna, minska risken för misstag som kan ha allvarliga konsekvenser för skattebetalarna och uppmuntra till efterlevnad av skatteregler kommer insatserna för att uppmuntra medlemsstaternas förvaltningar att tillämpa en kodex för skattebetalare att bidra till en effektivare skatteuppbörd.

4.1.4. Förbättrade förvaltningsformer på skatteområdet

18. Stärkt samarbete med andra rättsvårdande organ

Ett förstärkt samarbete, genom att till fullo utnyttja EU-organen i medlemsstaterna, bör också främjas med andra rättsvårdande organ, i synnerhet de myndigheter som har till uppdrag att bekämpa penningtvätt, rättsliga myndigheter samt socialförsäkringsmyndigheter. Ett samarbete mellan olika organ är nödvändigt för en effektiv bekämpning av skattebedrägeri, skatteundandragande och skatterelaterade

²⁰ EU deltar aktivt i andra internationella forum som OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling), IOTA (International Organisation for Tax Administration), CIAT (Inter American Center of Tax Administrations), ITD (International Tax Dialogue), ITC (International Tax Compact) och ATAF (African Tax Administration Forum).

²¹ Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, 11.3.2011, s. 1).

brott. Europol kan spela en viktig roll för att förbättra informationsutbytet genom att hjälpa till att identifiera och avveckla kriminella nätverk och grupper.

I samband med utarbetandet av lagförslaget om en översyn av det tredje penningtvättsdirektivet, som ska presenteras inom kort, överväger kommissionen att uttryckligen nämna skattebrott som förbrott till penningtvätt, i linje med rekommendationerna 2012 från FATF (arbetsgruppen för finansiella åtgärder). Detta kommer att underlätta samarbetet mellan skattemyndigheter, rättsliga organ och finansiella tillsynsmyndigheter för att bekämpa allvarliga överträdelser av skattelagstiftningen. Även förstärkta krav på förfaranden för kundkontroll i samband med bekämpning av penningtvätt och ökad insyn i information om faktiska betalningsmottagare som samlas in för bekämpning av penningtvätt inom ramen för översynen av det tredje penningtvättsdirektivet skulle kunna göra det lättare att använda relevanta data för skatteändamål, t.ex. för att effektivisera behandlingen av strukturer för offshoreinvesteringar enligt EU:s direktiv om beskattning av inkomster från sparande. Samarbetet skulle också kunna underlättas genom en EU-omfattande harmonisering av lagstiftningen om penningtvätt, definitionen av penningtvätt och relaterade påföljder. I detta avseende avser kommissionen att under 2013, efter översynen av det tredje penningtvättsdirektivet, föreslå ett särskilt direktiv om bekämpning av penningtvätt.

4.1.5. Förbättrat administrativt samarbete

19. Främja användning av simultana kontroller och närvaro av utländska tjänstemän vid revisioner

På kort sikt är det viktigt att medlemsstaterna för att underlätta skatterevisioner och bana väg för framtida gemensamma revisioner i största möjliga mån använder befintliga rättsliga bestämmelser för att organisera simultana kontroller och underlätta närvaron av utländska tjänstemän på skatteförvaltningarna och under administrativa utredningar. Den analys som genomförs inom ramen för Eurofisc borde göra det lättare att öka användningen av dessa verktyg.

Medlemsstaterna bör se till att deras nationella lagstiftning inte förhindrar att dessa verktyg används till fullo, särskilt när det gäller utländska tjänstemäns närvaro hos skattemyndigheter eller i skattebetalarens lokaler.

4.1.6. Åtgärd som gäller tredjeländer

20. Erhålla tillstånd från rådet att börja förhandla med tredjeländer om bilaterala avtal om administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet

Eftersom bedragare ofta utnyttjar bristen på effektivt samarbete mellan skatteförvaltningarna för att utföra fiktiva transaktioner som berör tredjeländer har flera medlemsstater påpekat att verktyg för administrativt samarbete motsvarande dem som redan tillämpas inom EU behövs även gentemot tredjeländer.

Kommissionen anser därför att det är absolut nödvändigt med ett sådant tillstånd att förhandla om bilaterala avtal med tredjeländer som syftar till att få fram en effektiv och bindande ram för administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet. Kommissionen skulle kunna lägga fram ett förslag till ett sådant tillstånd till 2013.

4.2. Åtgärder att vidta på medellång sikt (2014)

4.2.1. Förbättra informationsutbytet

21. Utveckla datoriserade former av automatiskt informationsutbyte

Kommissionen utvecklar nya format för automatiskt informationsutbyte om inkomst från anställning, styrelsearvoden, livförsäkringsprodukter, pensioner och ägande av och inkomster från fast egendom i enlighet med direktiv 2011/16/EU²².

Vidare kommer kommissionen att föreslå praktiska lösningar för andra typer av inkomster än dem som anges i direktivet. Dessa lösningar är avsedda att användas frivilligt av medlemsstaterna för att dra ännu större nytta av de mekanismer som tillhandahålls genom direktivet.

22. Användning av ett EU-skatteregistreringsnummer (TIN)

Skatteregistreringsnummer anses vara det bästa medlet för att identifiera skattebetalare i samband med automatiskt informationsutbyte. De nationella skatteregistreringsnumren är dock uppbyggda enligt nationella regler, som skiljer sig betydligt och gör det svårt för tredje parter (finansinstitut, arbetsgivare och andra) att korrekt identifiera och registrera utländska skatteregistreringsnummer och för skattemyndigheterna att rapportera denna information till övriga skattejurisdiktioner.

Den bästa lösningen för att komma över de svårigheter medlemsstaterna i dagsläget ställs inför när de ska identifiera alla sina skattebetalare (både fysiska personer och andra) som bedriver gränsöverskridande verksamhet skulle kunna vara att skapa ett EU-skatteregistreringsnummer. Om detta skulle kunna vara ett unikt EU-nummer eller ett tillägg av en EU-identifiering till befintliga nationella skatteregistreringsnummer bör utredas ytterligare, liksom kopplingarna till andra befintliga EU-system för registrering och identifiering.

Som begrepp är ett EU-skatteregistreringsnummer enkelt, men genomförandet är en komplex fråga som kräver en stegvis strategi. Ett offentligt samråd inleds i mars 2013. Presentation av ett efterföljande lagförslag kräver ytterligare djupgående studier och starkt stöd från medlemsstaterna. Ett första steg kunde vara att vidareutveckla portalen "TIN on EUROPA" genom att göra det möjligt att kontrollera nationella skatteregistreringsnummers giltighet genom att koppla denna applikation till medlemsstaternas databaser.

23. Rationalisera it-instrumenten

Kommissionen lanserar en process för att rationalisera it-instrumenten i hela Europa med målet att få effektivare och kostnadseffektivare system. Kommissionen kommer särskilt att överväga möjligheterna att utveckla en central it-lösning för de elektroniska verktygen för administrativt samarbete, med målet att sänka medlemsstaternas it-kostnader och möjliggöra ett snabbare och effektivare informationsutbyte.

²² Artikel 8.1 i rådets direktiv 2011/16/EU.

4.2.2. *Hantera tendenser och system när det gäller skattebedrägeri och skatteundandragande*

24. *Riktlinjer för att spåra penningflöden*

Kommissionen kommer med hänsyn tagen till vissa medlemsstaters erfarenhet inom detta område och de befintliga finansunderrättelseenheterna (FIU) att utveckla en gemensam metodik och riktlinjer för att förbättra skatteförvaltningarnas tillgång till information om penningflöden, t.ex. via kreditkort och EU-/offshorrekonton, och därmed göra det lättare att spåra betydande transaktioner.

Ett första steg har redan tagits i och med den grundliga gemensamma genomgången av erfarenheter på det Fiscalis-seminarium som ägde rum inom detta område i oktober 2012.

25. *Förbättrade riskhanteringstekniker, särskilt hantering av risker som rör efterlevnad av skatteregler*

Den riskhanteringsplattform som inrättades 2007 inom ramen för Fiscalisprogrammet utvecklar nu en strategisk plan för riskhantering som rör efterlevnad av skatteregler. Huvudsyftet med den strategiska planen är att se till att alla medlemsstaters skattebetalare i högre grad efterlever reglerna, underlätta hanteringen av gränsöverskridande risker och bedrägeribekämpning och stimulera och stärka samarbetet mellan medlemsstaterna. Om den strategiska planen ska kunna genomföras framgångsrikt krävs ett åtagande från alla medlemsstater.

Strukturerade informationsutbyten mellan skatte- och tullförvaltningar om strategier för att identifiera bristande efterlevnad skulle kunna öka båda förvaltningarnas kunskaper och säkerställa samordnade riskbedömningar och skulle kunna integreras i arbetet med den strategiska planen.

26. *Utöka Eurofisc till direkta skatter*

Enligt Eurofisc ska det ske ett snabbt informationsutbyte om fall av bedrägerier inom mervärdesskatteområdet. Detta relativt nya system skulle kunna utökas till att ha motsvarande funktion när det gäller direkta skatter, särskilt för att upptäcka och snabbt sprida information om återkommande system och tendenser när det gäller bedrägeri och aggressiv skatteplanering.

Kommissionen vill därför gärna samla in och bedöma de första Eurofisc-resultaten för mervärdesskatt och sedan fortsätta sitt arbete med att utöka Eurofisc och dess system för tidig varning till direkta skatter.

4.2.3. *Förbättrad efterlevnad av skatteregler*

27. *Skapa en gemensam kontaktpunkt för alla skatter i alla medlemsstater*

Det bör inrättas gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna som erbjuder alla typer av information till skattebetalare, även icke bosatta, för att underlätta gränsöverskridande verksamhet genom att undanröja skattehinder och därmed säkra en bättre efterlevnad av reglerna. Ett första steg har redan tagits i och med det Fiscalis-seminarium inom detta område som anordnades i december 2012 och som

utgjorde en uppföljning till det offentliga samråd om direkta skattehinder i gränsöverskridande situationer som ägde rum tidigare under 2012. Kommissionen kommer att utfärda en gemensam metodik och riktlinjer inom detta område.

28. Utveckla incitament, bland annat program för frivilligt inlämnande av uppgifter

Kommissionen kommer att granska möjligheten att utveckla gemensamma metoder och riktlinjer för förbättrade utbildningsåtgärder, bland annat allmän användning av i förväg ifyllda självdeklarationer, inrättande av personliga internetsidor och möjlighet för medlemsstaterna att informera brett om sina mekanismer för administrativt samarbete. Målet är att öka skattebetalarnas medvetenhet om skatteförvaltningarnas befogenheter att hämta information från andra länder.

Kommissionen kommer också att undersöka möjligheten att utveckla incitament genom att via gemensamma metoder och riktlinjer uppmuntra program för frivilligt inlämnande av uppgifter, möjlighet för skattebetalarna att rätta fel online (särskilt om personliga internetsidor skapas) och förbättring av förhållandet mellan skattebetalarna och skatteförvaltningarna.

29. Utveckling av en skattewebbportal

Kommissionen kommer att förbättra och där så är möjligt utöka den befintliga portalen "Tax on EUROPA" för att förbättra tillgången till tillförlitlig skatteinformation i gränsöverskridande situationer. Skattewebbportalen skulle kunna byggas upp på liknande sätt som e-juridikportalen, och vara tillgänglig på Europa-servern.

Projektet är ambitiöst och bör genomföras stegvis, med prioritering av mervärdesskatten. Det första steget är därför att utveckla mervärdesskattedelen av skattewebbportalen, som kommer att innehålla de faktureringsregler som är tillämpliga i medlemsstaterna. Enligt planen ska webbportalen öppnas för medlemsstater som vill offentliggöra annan information (t.ex. skattesatser). I nästa steg kommer andra skatteaspekter att integreras, särskilt direkta skatter.

30. Förslag till en harmonisering av administrativa och straffrättsliga påföljder

Kommissionen kommer att undersöka möjligheten och genomförbarheten av en harmonisering av definitionerna av vissa typer av skattebrott, däribland administrativa och straffrättsliga påföljder när det gäller alla typer av skatter. Kommissionen har nyligen föreslagit straffrättsliga bestämmelser²³ för att stärka kampen mot bedrägerier som drabbar EU:s ekonomiska intressen och anser att denna fråga bör behandlas ytterligare inom ramen för ett bredare initiativ för att inrätta en EU-politik för straffrättsliga åtgärder. Det är viktigt att se till att alla åtgärder inom detta område är helt integrerade med liknande åtgärder inom andra områden av EU-lagstiftningen, i enlighet med de principer som fastställs i kommissionens

²³

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen – COM(2012) 363/2, 11.7.2012.

meddelande *Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder*, av den 20 september 2011²⁴.

31. Utveckling av en standardfil för skatterevision för EU (SAF-T)

Användning av en standardfil för skatterevision för EU (SAF-T) i linje med vad som redan är i kraft eller håller på att utvecklas i vissa medlemsstater skulle både underlätta beskattningsbara personers frivilliga efterlevnad av skattereglerna och skatterevisioner.

Ett pilotprojekt håller på att utvecklas inom systemet med en enda kontaktpunkt för teletjänster, radio- och tv-tjänster och elektroniska tjänster. En vidareutveckling bör planeras.

4.3. Åtgärder att vidta på längre sikt (efter 2014)

Det finns också ett antal möjliga åtgärder listade i junimeddelandet som enligt rådet inte bör prioriteras i denna fas. Kommissionen anser dock att det skulle vara värt att överväga dem på nytt i en senare fas, när man har kommit längre med andra, mer akuta inslag i denna handlingsplan. Dessa åtgärder är bland annat:

32. En metod för gemensamma revisioner som utförs av specialutbildade revisorer

Denna fråga bör ses över igen när mer erfarenhet har samlats genom tillämpning av befintliga rättsakter, exempelvis i fråga om samtidiga revisioner. På grundval av denna erfarenhet skulle en metodik och riktlinjer för gemensamma revisioner kunna utvecklas. Om det är lämpligt skulle kommissionen på grundval av en konsekvensbedömning kunna föreslå en enda rättslig grund för gemensamma revisioner som rör olika typer av skatter.

33. Utveckling av ömsesidig direkt tillgång till nationella databaser

Med tanke på de befintliga bestämmelserna inom mervärdesskatteområdet när det gäller VIES²⁵ kommer kommissionen att analysera möjligheten att underlätta direkt tillgång till nationella databaser när det gäller direkta skatter. Först måste man dock dra lärdomar av systemet med ömsesidig direkt tillgång inom mervärdesskatteområdet.

34. Utarbetande av en enda rättsakt för administrativt samarbete om alla skatter

Eftersom det finns vissa likheter när det gäller administrativt samarbete mellan olika typer av skatter kommer kommissionen att ur ett rättsligt och praktiskt perspektiv studera möjligheten att införa en enda rättsakt för administrativt samarbete för alla skatter, i stället för dagens fyra olika rättsakter. Denna studie kommer att göras efter en viss tid, för att hänsyn ska kunna tas till att alla befintliga rättsliga grunder för

²⁴ KOM(2011) 573 slutlig, 20.9.2011.

²⁵ Rådets förordning (EU) nr 904/2010.

administrativt samarbete när det gäller direkta och indirekta skatter samt indrivning av fordringar nyligen upphävdes och ersattes av nya rättsakter²⁶.

5. SLUTSATS

Skattebedrägeri och skatteundandragande är ett mångfacetterat problem som kräver ett samordnat svar med ett spektrum av åtgärder och verktyg. Även aggressiv skatteplanering är ett problem som kräver omedelbar uppmärksamhet. Dessa är globala utmaningar som ingen medlemsstat klarar att hantera på egen hand.

Denna handlingsplan innehåller en serie specifika åtgärder som kan utvecklas nu och under kommande år. Den utgör också ett allmänt bidrag till den bredare internationella debatten²⁷ om beskattning och syftar till att stödja G20 och G8 i dess pågående arbete inom området²⁸. Kommissionen anser att en kombination av dessa åtgärder kan utgöra ett heltäckande och effektivt svar på de olika utmaningar som skattebedrägeri och skatteundandragande utgör och därmed bidra till att göra medlemsstaternas skattesystem mer rättvisa, säkra välbehövliga skatteintäkter och i slutändan förbättra den inre marknadens funktion.

För att se till att de åtgärder som beskrivs i handlingsplanen verkligen genomförs kommer kommissionen att inrätta lämpliga övervakningsåtgärder och resultattavlor, särskilt regelbundna utbyten av synpunkter i relevanta kommittéer och arbetsgrupper baserade på detaljerade frågeformulär.

²⁶ Rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (EUT L 84, 31.3.2010, s. 1), rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1), rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, 11.3.2011, s. 1) och rådets förordning (EU) nr 389/2012 av den 2 maj 2012 om administrativt samarbete i fråga om punktskatter och om upphävande av förordning (EG) nr 2073/2004 (EUT L 121, 8.5.2012, s. 1).

²⁷ Se t.ex. Förenade kungarikets och Tysklands gemensamma uttalande av den 5 november 2011 angående en uppmaning till internationella åtgärder för att skärpa standarderna på skatteområdet, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm.

²⁸ Se G20-ledarnas förklaring av den 19 juni 2012 i Los Cabos. ”Vi upprepar behovet av att förhindra en urholkning av skattebasen och överföring av vinster och vi kommer att följa OECD:s pågående arbete inom detta område uppmärksam.”