

Ulf Rehnberg och Jan E Olsson

Skattefrågor under det svenska ordförandeskapet i EU

1 Inledning

Antagligen har det inte undgått någon att Sverige sedan den 1 juli är ordförande i EU. Skatteintresserade kan då fråga sig vilka skattefrågor som Sverige kommer att arbeta med fram till årsskiftet, då det är dags för Spanien att ta över ordförandeskapet.

På skatteområdet ska vi enligt det svenska ordförandeskapsprogrammet arbeta intensivt med kommissionens förslag som rör beskattning av inkomster från sparande, administrativt samarbete och ömsesidigt bistånd vid indrivning av skatter samt fortsätta arbetet med uppförandekoden för företagsbeskattning. En samlingsbeteckning för detta arbete är god förvaltning på skatteområdet.

På momsområdet ska vi prioritera förslaget om ändrade faktureringsregler, som kan minska företagens administrativa börda och dessutom hjälpa skattemyndigheterna att bekämpa skattebedrägerier. Vi kommer också att arbeta vidare med förslagen om nya och modernare momsregler för finansiella tjänster och försäkringstjänster samt bekämpa momsbedrägerier. Vi har dessutom ambitionen att nå enighet om direktiven om tobaksskatt.

Allmänt kan sägas att vi väsentligen ska ägna oss åt de förslag som redan är på gång och som det finns förutsättningar för medlemsstaterna att enas om.

2 Direkt beskattning

God förvaltning på skatteområdet

Med detta avses att en stat tillämpar principerna om öppenhet, utbyte av information och sund skattekonkurrens.

En dag i februari 2008 avslöjade Tyskland att de fått tag i konkreta uppgifter om enskilda personers konton i skatteparadiset Liechtenstein. Ett drygt halvår senare kom ett förslag om att utvidga sparandedirektivets tillämpningsområde, i syfte att försvåra ett kringgående av direktivet.

I februari 2009 kom två nya direktivförslag för samarbete mellan medlemsstaterna på skatteområdet; ett om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, tullar och andra åtgärder (COM 2009/0007), indrivningsdirektivet, och ett om administrativt samarbete i fråga om beskattning (COM 2009/0004). Framför allt det sistnämnda handlar om informationsutbyte mellan medlemsstaterna.

Arbetet med dessa direktiv hann knappt börja förrän det var dags för nästa betydelsefulla händelse som placerade frågan om god förvaltning på skatteområdet högt upp på agendan. I kölvattnet av den finansiella hårdsmältan begärde G20 krafttag mot icke-samarbetsvilliga länder, däribland s.k. skatteparadis. G20

nämnde dessutom att de var beredda att vidta motåtgärder mot stater, som inte är beredda att samarbeta och bl.a. lämna information.

När det blev känt att G20 tänkte diskutera skatteparadisen blev det en kedjereaktion. Det ena efter det andra av de länder som kände sig utpekade gjorde avbön och lovade offentligt att införa den senaste OECD-standarderna för informationsutbyte om skatter. OECD presenterade i anslutning till G20-mötet en uppdaterad lista över hur länder tillämpar OECD:s standard och placerade Österrike, Luxemburg och Belgien på den grå listan, som upptar länder som har lovat att införa OECD:s standard för informationsutbyte på skatteområdet, men som ännu inte vidtagit nödvändiga ändringar i den nationella lagstiftningen för att uppfylla standarden.

Som om detta inte vore nog när Tyskland avslöjade att de hade tillgång till enskildas konton i den största banken i Liechtenstein så förhandlade samtidigt EU med Liechtenstein om ett avtal om att bekämpa bedrägerier. Avtalet avsåg inledningsvis också ett visst men begränsat informationsutbyte på den direkta skattens område. I och med att Liechtenstein först ingått ett avtal med USA om bl.a. ett omfattande informationsutbyte på skatteområdet och sedan offentligt inför G20-mötet sagt att de är beredda att lämna information även rörande tillgångar i banker, stiftelser och truster allt enligt de krav som OECD-standarderna ställer, är inriktningen nu att avtalet också ska reglera informationsutbyte på skatteområdet enligt OECD:s standard.

EU-kommissionen svarade på händelseutvecklingen och presenterade ett meddelande om god skatteförvaltning på skatteområdet. Själva anslaget i meddelandet är att EU ska intensifiera arbetet med att sprida principerna om god förvaltning på skatteområdet på det internationella planet. EU behöver då föregå med gott exempel och införa dessa principer fullt ut inom unionen och anta de direktiv som kommissionen lagt på bordet.

God förvaltning på skatteområdet är således ett samlingsbegrepp för ett antal olika aktuella förslag och processer. De konkreta förslagen är direktivet om beskattning av inkomster av sparande i form av räntebetalningar, direktivet om administrativt samarbete på skatteområdet och direktivet om ömsesidigt bistånd vid indrivning av skatter. Meddelandet inrymmer också det arbete som bedrivs vad gäller uppförandekoden för företagsbeskattning, då detta arbete avser att skapa en sund skattekonkurrens inom EU, samt avtalsförhandlingarna med Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Andorra och Monaco om bl.a. informationsutbyte på skatteområdet.

Det råder ingen tvekan om att dessa frågor ses som mycket angelägna att arbeta med. Samtliga frågor är också uppsatta på de preliminära dagordningarna för Ekofin under hösten. Det kan påpekas att ministrarna på Ekofin den 9 juni önskade att arbetet med de tre direktiven skulle intensifieras.

Sparandedirektivet

Rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar reglerar automatiskt utbyte av information mellan skatteförvaltningarna om sådana inkomster. Österrike, Belgien och Luxemburg har emellertid rätt att under en övergångsperiod dra källskatt och lämna den vidare till den medlemsstat där den enskilde bor i stället för att lämna information om inkomsten.

Kommissionens förslag till ändringar i sparandedirektivet (COM (2008/727) presenterades den 13 november 2008. Förslagen syftar till att göra det effekti-

vare när det gäller att säkerställa beskattning av inkomster från sparande. Detta mot bakgrund av att det visat sig vara relativt enkelt för enskilda och operatörer att kringgå direktivets förpliktelser.

Ett förslag är att medlemsstaterna ska tillämpa genomsyn i vissa fall när det kan antas att en fysisk person bosatt i EU är den som i praktiken förfogar över inkomsten, trots att utbetalningen görs till en juridisk person eller enhet som själv inte beskattas för inkomsten. Tanken är att man ska använda uppgifter om den faktiska betalningsmottagaren som betalningsombudet, t.ex. en bank, redan har skyldighet att ha enligt reglerna mot penningtvätt. För att underlätta tillämpningen ska det anges i en bilaga vilka länders juridiska personer eller enheter som avses.

Det finns också ett förslag om att utvidga tillämpningsområdet till bl.a. vissa livförsäkringar med begränsad risktäckning och som är kopplade till inkomster som omfattas av direktivet.

Därutöver finns en avsikt att täppa till vissa uppenbara luckor. Det har t.ex. upptäckts fall där betalningar kanaliserats genom dotterbolag eller filialer utanför EU för att på det sättet undvika informationsskyldigheten, trots att utbetalaren i EU vet om att betalningen går till en fysisk person bosatt inom EU.

En kontroversiell fråga är det kommittéförfarande som kommissionen vill använda sig av för att snabba på och förenkla ändringar av direktivet. Tanken är bl.a. att den nyss nämnda bilagan ska ändras genom kommittéförfarandet, dvs. beslutas av kommissionen eftersom hörande av en kommitté där besluten fattas med kvalificerad majoritet och inte med enhällighet, som är det som gäller på skatteområdet för rådsbeslut.

Förslaget är oerhört tekniskt. Det rör också för vissa medlemsstater känsliga frågor och motsättningarna mellan den som vill ha mycket automatiskt utbyte och de som vill nöja sig med utbyte på förfrågan är tydlig. Ett viktigt men svårnått mål är också att ge likvärdiga förutsättningar för de finansiella operatörerna inom respektive utanför EU.

Den senaste tidens allmänna acceptans för informationsutbyte enligt OECD-standard väcker en intressant fråga angående sparandedirektivet. Övergångsperioden att innehålla källskatt i stället för automatiskt informationslämnande är nämligen kopplad till om Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra och San Marino avtalar med EU om att tillämpa informationsutbyte enligt OECD-standard och således utan hänsyn till eventuell banksekretess. Förhandlingsmandaten till kommissionen att förhandla med dessa länder och resultaten av förhandlingarna har således betydelse för Österrike, Belgien och Luxemburg att tillämpa källskatteordningen. Belgien har i och för sig redan tillkännagett att de avser att övergå till informationsutbyte från och med beskattningsåret 2010.

Direktivet om administrativt samarbete ifråga om beskattning

Detta direktivförslag liknar de förordningar om administrativt samarbete som redan finns för mervärdesskatt respektive punktskatter och ska ersätta det s.k. handräckningsdirektivet 77/779, som nu gäller för administrativt samarbete och informationsutbyte för inkomstskatter. Det nya direktivet ska gälla alla skatter som inte är harmoniserade, dvs. tullar, mervärdesskatt och EU-reglerade punktskatter omfattas inte.

Förslaget innehåller nya och kortare tidsfrister för att besvara en begäran om uppgifter som kommer från en annan medlemsstat. Det ska också vara möjligt för behöriga myndigheter att komma överens om att tjänstemän från en annan

medlemsstat ska kunna medverka i utredningar med samma befogenheter som tjänstemän från den egna staten, s.k. aktiv närvaro. Ett annat långtgående förslag är att information som mottagits från en annan stat ska kunna användas för andra ändamål än skatteändamål, t.ex. som bevis i brottmål.

Ett betydelsefullt förslag är att vissa inkomststoppgifter ska utbytas automatiskt. Kommissionens idé är att man ska bestämma vilka inkomster som medlemsstaterna ska utbyta automatiskt genom ett kommittéförfarande. Detta har dock mött på ett kompakt motstånd från medlemsstaterna, framför allt då dessa ser det som att kommissionen därigenom försöker komma runt enhälligheten på området.

När det gäller informationsutbyte på begäran kan det noteras att inte ens kommissionens förslag är anpassat till den senaste tidens breda acceptans för OECD-standarden. Förslaget innehåller nämligen en möjlighet för en medlemsstat att återopa banksekretess som grund för att vägra lämna information, om personen som informationen rör har skatterätlig hemvist i den staten. Förutsättningarna att komma överens om att slopa detta avsteg från OECD-standarden förefaller dock vara mycket goda.

Förhoppningsvis kan Sverige komma ganska långt med detta direktiv men man bör kanske inte vara så optimistisk att man ska tro att det ska kunna antas under vårt ordförandeskap. Den riktigt svåra frågan rör det automatiska informationsutbytet och i så fall vilka inkomster som ska utbytas. Många medlemsstater stödjer ett automatiskt utbyte av inkomststoppgifter medan vissa är starka motståndare.

Indrivningsdirektivet

Tanken med det nya direktivet är att det i fortsättningen också ska omfatta lokala och regionala skatter. Det övergripande syftet är att förenkla administrationen kring en begäran om indrivning av skattefordringar i en annan medlemsstat.

Indrivningsdirektivet speglar direktivförslaget om administrativt samarbete i fråga om skatter när det gäller närvaromöjligheterna för tjänstemän från en annan stat att medverka vid utredningar och användningen av erhållen information. Som sagt betraktas förslagen i dessa delar som mycket långtgående.

Det viktigaste förslaget för att effektivisera indrivningen av skatter mellan medlemsstaterna handlar om att den ursprungliga exekutionstiteln inte ska behöva översättas till ett officiellt språk i den anmodade staten och användningen av enhetliga elektroniska dokument som översätts automatiskt.

Förslaget är ganska långtgående och medlemsstaterna förefaller vara överens om att man inte vill gå så långt. Om kommissionen är beredd att ge avkall på dessa punkter i förslaget bör det dock vara möjligt att nå en politisk överenskommelse om ett nytt indrivningsdirektiv för skattefordringar under vårt ordförandeskap. Det kan noteras att det tjeckiska ordförandeskapet lade ned mycket arbete på direktivet.

Övrigt

Det ser inte ut att finnas utrymme att arbeta med så många fler frågor som rör direkt skatt men om det finns kan det bli aktuellt att ägna lite tid åt rapporten om hur det nuvarande direktivet om beskattning av gränsöverskridande betalningar av räntor och royalties mellan närstående bolag (2003/49) fungerar. Det kan också finnas behov av att ta upp något av de samordningsprojekt som redan har satts i gång.

3 Punktskatter

Inom punktskatteområdet är det för närvarande bara förslaget om förändringar i tobaksskattedirektiven som vi planerar att arbeta med. Där har förhandlingarna kommit ganska långt och förhoppningsvis går det att lösa upp de återstående knutarna på politisk nivå.

Det kan också nämnas att under vårt informella Ekofin i Göteborg planerar vi för en diskussion rörande möjligheten att använda ekonomiska styrmedel inom miljö- och klimatpolitiken, bl.a. en skatt kopplad till koldioxidutsläpp. Sverige hoppades att kommissionen i enlighet med sitt arbetsprogram för 2008 skulle lägga fram ett reviderat energiskattedirektiv till vårt ordförandeskap, som skulle innehålla ett förslag om en koldioxidskatt inom EU. Men så blev inte fallet.

4 Mervärdesskatt

På mervärdesskattens område kommer vi i första hand att arbeta med:

- förslaget om ändrade faktureringsregler det s.k. faktureringsdirektivet
- förslaget om nya och modernare regler för finansiella tjänster och försäkringstjänster
- bekämpande av momsbedrägerier

Faktureringsdirektivet

I början av 2009 lade kommissionen ett förslag till nya faktureringsregler (COM 2009/0009). Bakgrunden var att kommissionen senast den 31 december 2008 skulle lämna en rapport till rådet om den tekniska utvecklingen i fråga om e-fakturering och vid behov lämna förslag till lämpliga åtgärder.

Man föreslår ändrade regler inom följande områden:

- skattens utkrävbarhet vid gemenskapsinterna transaktioner
- avdragsrätt
- utfärdande av fakturor
- fakturors innehåll
- e-fakturering
- lagring av fakturor

Den mest intressanta delen för både kommissionen och det svenska ordförandeskapet är den del som handlar om att lätta på reglerna för s.k. e-fakturering. I dag kan medlemsstaterna kräva särskilda säkerhetslösningar av de företag som vill använda sig av e-fakturering och detta hämmar användandet, särskilt vid gränsöverskridande transaktioner. De nuvarande reglerna säger att fakturor som överförs eller ställs till förfogande på elektronisk väg ska godkännas av medlemsstaterna förutsatt att ursprungets äkthet och innehållets integritet säkerställs genom antingen en avancerad elektronisk signatur eller en EDI-lösning (Electronic Data Interchange). Det finns dock en kompletterande regel som säger att fakturor får överföras elektroniskt enligt andra metoder om de berörda medlemsstaterna godkänner det. Den sistnämnda regeln tillkom på svensk och finskt initiativ då direktivet infördes 2001. I vare sig Sverige eller Finland ställer vi i dag några särskilda krav på de företag som överför fakturor på elektronisk väg. I en rad medlemsstater ställer man dock krav på antingen elektroniska signaturer eller EDI-lösningar och det innebär ökade administrativa bördor för företag. Det ställer särskilt till problem vid gränsöverskridande handel då oklarheter kan uppstå om vilken medlemsstats regler som ska tilläm-

pas. Både det svenska ordförandeskapet och kommissionen är av åsikten att man bör ta bort möjligheten att kräva särskilda säkerhetslösningar. Det skulle på ett markant sätt minska de administrativa bördorna för företagen utan att för den skull riskera att skattekontrollen påverkas negativt. Det som är av vikt för en effektiv skattekontroll är att den information som en faktura ska innehålla finns och görs tillgänglig vid kontrollen. Hur fakturan/informationen skickas mellan parterna är av mindre intresse. Den kan skickas på papper, elektroniskt eller vara en kombination som t.ex. vid fax eller vid bilaga till ett e-post meddelande. I det senare fallet sker överföringen elektroniskt men fakturan skrivs vanligtvis ut på papper hos mottagaren.

Kommissionen vill att elektroniska fakturor och pappersfakturor ska jämföras. Det innebär att fakturor ska få skickas i pappersform eller i elektronisk form utan att medlemsstaterna får rätt att ställa särskilda säkerhetskrav på elektroniska fakturor.

För dagen finns det dock ett antal medlemsstater som inte är villiga att gå så långt utan man vill ha kvar någon form av säkerhetskrav för elektroniska fakturor.

Finansiella tjänster och försäkringstjänster

Bakgrunden till detta förslag, som kommissionen presenterade under hösten 2007, är att de nuvarande reglerna är gamla, från 1977, och har kommit att bli inaktuella. De tolkas också olika bland medlemsstaterna vilket lett till konkurrenssnedvridning. Tilläggas bör att dessa tjänster är undantagna från mervärdesskatt.

Förslaget består av två delar. För det första ett förslag till *direktivändring* (COM 2007/747) som i sin tur innehåller tre delar. Ett förslag om vilka tjänster som ska undantas samt definitioner av dessa, ett förslag om möjlighet att välja beskattning för dessa tjänster samt ett förslag om regler för kostnadsdelningsgrupper. För det andra införande av en *förordning* (COM 2007/746) i vilken exempel på undantagna tjänster respektive ej undantagna tjänster ges.

Förslaget är tekniskt komplicerat och har hittills diskuterats under tre ordförandeskap, det slovenska, franska och tjeckiska. Den del där de största framstegen gjorts är förteckningen över vilka tjänster som ska omfattas samt definitioner av dessa. Vi kommer att koncentrera oss på denna del och med lite tur och skicklighet kan vi kanske nå en överenskommelse i denna del. Men som sagt, detta är ingen lätt dossier.

Bekämpande av momsbedrägerier

Bekämpande av momsbedrägerier har varit i fokus under en längre tid och kommissionen har lagt en rad olika förslag under senare år. En del av förslagen har medlemsstaterna också kunnat enas om.

I slutet av 2008 kom man överens om att korta tiden för de periodiska sammanställningarna (från kvartal till månad). Dock med vissa tröskelvärden och med krav på en utvärdering senast 30 juni 2011. Under våren 2009 antogs nya regler gällande undantag från skatteplikt vid import när de importerade varorna levereras till en beskattningsbar person i en annan medlemsstat.

I mitten av augusti presenterade kommissionen en översyn av gällande förordning om administrativt samarbete inom mervärdesskatteområdet (COM 2003/1798). Förslaget innehåller en rad förslag i bedrägeribekämpande syfte och vi räknar med att ta upp förhandlingar om dessa. Bland annat ingår följande:

- en rättslig grund för ett system man kallar Eurofisc. Detta är tänkt att bli ett tidigt varningssystem för momsbedrägerier. Systemet ska ersätta det nuvarande systemet Eurocanet vilket saknar en solid rättslig grund vilket gör att alla medlemsstater inte kan delta. Alla medlemsstater är emellertid överens om att ett tidigt varningssystem vore ett mycket bra verktyg i bedrägeribekämpningsarbetet och man är också överens om att en förutsättning för att kunna dra maximal nytta av ett sådant system är att alla medlemsstater kan delta.

- minimiregler för registrering och avregistrering i VIES-systemet. (gäller gemenskapsinterna transaktioner) I dag kan olika regler i olika medlemsstater innebära att man inte har aktuella uppgifter i VIES vilket försvårar en effektiv bedrägeribekämpning.

- att företag elektroniskt ska kunna bekräfta momsnummer, namn och adress för skattskyldiga kunder i andra medlemsstater.

- automatisk åtkomst till vissa data hos andra medlemsstater för att mera effektivt kunna bekämpa skattebedrägerier. Detta skulle kunna innebära (stora) tidsvinster i utredningsarbetet och tidsfaktorn är alltid mycket väsentlig i bedrägeribekämpningsarbete. Men detta kommer säkert att bli en besvärlig punkt då vissa medlemsstater har en mycket restriktiv syn på integritetsfrågor.

Övriga mervärdesskattefrågor

Sverige kommer också att undersöka möjligheterna att återuppta diskussionerna om kommissionens förslag från 2003 (COM 2003/234) gällande posttjänster. Detta förslag innebär i huvudsak att offentliga operatörer ska ta ut mervärdesskatt på posttjänster. (Denna ordning har vi och ett mindre antal medlemsstater redan i dag.) När detta förslag senast diskuterades var dock motståndet från vissa medlemsstater så starkt att förhandlingarna gick i stå. Man ville ha kvar de regler som säger att offentliga posttjänster (s.k. samhällsomfattande tjänster) ska vara undantagna. När dessa regler antogs 1977 karaktäriserades postmarknaden av nationella monopol och ett begränsat antal tjänster vilka inte var konkurrensutsatta. Sedan dess har man i Postdirektivet kommit överens om att från och med 2011 avreglera postmarknaderna och de gamla monopolerna kommer därmed att upphöra.

En nyligen avkunnad dom i EG Domstolen (det s.k. TNT-målet) har nu på nytt aktualiserat frågan. I domen slås fast att posttjänster som betecknas som samhällsomfattande ska vara undantagna från mervärdesskatt. Detta betyder med all sannolikhet att kommissionen kommer att gå vidare med de ärenden om fördragsbrott man inlett mot medlemsstater som bryter mot de nuvarande postmomsreglerna och dit hör Sverige. Man kan också förmoda att kommissionen, för att sätta press på medlemsstaterna att återuppta förhandlingarna om mervärdesskatt på posttjänster, kommer att starta nya fördragsbrottsärenden mot ytterligare medlemsstater.

Då de nuvarande postmomsreglerna kan sägas motverka det man med Postdirektivet försöker uppnå, nämligen en öppen marknad med fri konkurrens och ökad effektivitet, känns det angeläget att försöka få igång förhandlingar kring kommissionens förslag då det kan sägas gå hand i hand med Postdirektivets intentioner. Med nuvarande regelverk får man en marknad där vissa posttjänster ska undantas och andra inte. En och samma operatör kan också komma att tillhandahålla både skattepliktiga och undantagna tjänster. Det finns därmed en överhängande risk för ökade administrativa bördor och snedvridning av konkurrensen.

Det ska dock påpekas att det för närvarande förefaller finnas ett starkt politiskt motstånd hos några medlemsstater mot att nu ta upp förnyade förhandlingar om att momsbelägga alla posttjänster.

5 Avslutningsvis

Vi står inför ett intensivt halvår och våra förhoppningar är att vi ska lyckas få medlemsstaterna att komma överens i många viktiga frågor. Med ett professionellt anslag och diplomatiska insatser hoppas vi nå ett gott resultat för EU och därigenom bidra till ett lyckosamt svenskt ordförandeskap på skatteområdet.

Ulf Rehnberg och Jan E Olsson är båda verksamma som skatteattachéer vid den svenska EU-representationen i Bryssel.