

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.12.2010
KOM(2010) 769 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
SAMT EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

Avskaffande av gränsöverskridande skattehinder för EU-medborgare

SEK(2010) 1576 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET SAMT EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

Avskaffande av gränsöverskridande skattehinder för EU-medborgare

1. INLEDNING

Medborgarna i Europeiska unionens medlemsstater har sedan 1992 varit medborgare i såväl EU som sin ursprungliga medlemsstat. Den rätt som Europas 500 miljoner EU-medborgare har när det gäller att flytta till ett annat EU-land för att bo, studera, arbeta eller när de har gått i pension och när det gäller att handla och investera i andra EU-länder har sin grund i EU:s lagstiftning.

I sitt meddelande ”Europa 2020 – En strategi för smart och hållbar tillväxt för alla”¹ drar Europeiska kommissionen slutsatsen att ett led i arbetet för att få EU:s ekonomi på rätt spår igen är att ge EU:s medborgare förutsättningar och tillförsikt att delta fullt ut i den inre marknaden.

Verkligheten är dock den att EU-medborgarna möter många hinder för gränsöverskridande verksamhet på den inre marknaden. Medborgarna måste kunna dra full nytta av sina rättigheter att vara verksamma som medborgare, konsumenter, studerande, arbetstagare, patienter eller pensionärer över de nationella gränserna inom EU. I inremarknadsakten² och rapporten om EU-medborgarskapet³ anger kommissionen en rad olika områden där åtgärder måste vidtas för att EU-medborgarnas rättigheter ska få full verkan. Ett av dessa områden är beskattningen.

I detta meddelande identifieras de mest akuta skatteproblem som medborgarna möter vid gränsöverskridande verksamhet. Dessutom presenteras möjliga lösningar på dessa problem. Lösningarna skulle, beroende på omständigheterna, kunna inbegripa ändringar i enskilda medlemsstaters nationella skatteregler för att undanröja diskriminering, gemensamma regler på europeisk nivå, närmare samarbete på nya områden mellan medlemsstaternas skattemyndigheter eller initiativ för information och ökade kunskaper. Skatteregler får inte avskräcka enskilda personer från att dra nytta av den inre marknaden.

2. EU-MEDBORGARNAS NUVARANDE SKATTEPROBLEM VID GRÄNSÖVERSKRIDANDE VERKSAMHET

Enskilda EU-medborgare tar ofta upp frågor som rör gränsöverskridande skatteproblem via Europeiska kommissionens kontaktpunkter på portalen *Ditt Europa*.⁴ Enligt de årliga rapporterna från *Ditt Europa – Rådgivning*, *SOLVIT* och *Europa direkts kontaktcentrum*

¹ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

² KOM(2010) 608.

³ KOM(2010) 603.

⁴ http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/index_sv.htm

handlar många frågor och klagomål från EU-medborgarna om just skatter, **vilka utgör minst 3–4 procent av det totala antalet frågor och klagomål varje år**. Kommissionens berörda avdelningar⁵, *Nätverket av europeiska konsumentcentrum* och *Nätverket av europeiska arbetsförmedlingar* (EURES) i gränsregioner tar också emot många olika frågor och klagomål som rör skatter. Kommissionen har dessutom mottagit eller tagit del av många rapporter om gränsöverskridande skatteproblem från gränsöverskridande organisationer. Eftersom EU-medborgarna blir allt mer aktiva över gränserna kommer den här typen av frågor och klagomål troligen att bli ännu fler i framtiden.

En stor del av klagomålen gäller utländska skattereglers komplexitet, problem med att få tag på information om reglerna samt de rättigheter och skyldigheter som gäller enligt reglerna. Svårigheterna beror ofta på språkhinder, men det förekommer även klagomål på bristande samarbete mellan skattemyndigheterna i olika länder. Många klagomål gäller även motsägelsefull information från olika delar av medlemsstaternas skattemyndigheter och den effekt som tillämpningen av lokala skatter får på utländska invånare.

Dessutom förekommer följande skatteproblem:

- EU-medborgare som tillfälligt eller stadigvarande flyttar utomlands eller dagligen rör sig över gränserna för att arbeta klagar framför allt över svårigheter med att få bidrag, skattelättnader och avdrag från utländska skattemyndigheter. De klagar dessutom ofta över att högre progressiva skattesatser tillämpas på personer som är bosatta utomlands och att utländska inkomster beskattas högre. Problem med dubbelbeskattning är också mycket vanliga och beror på konflikter när det gäller skatterättslig hemvist, begränsningar i tillgänglig kredit enligt bilaterala dubbelbeskattningsavtal eller i vissa fall till och med en avsaknad av sådana avtal.
- EU-medborgare som köper fastigheter i andra länder än bosättningslandet klagar över att de inte kan få någon skattebefrielse för fast egendom i utlandet, samt över att de inte kan få avdrag och kompensation för skatteförluster för fast egendom och över att icke bofasta beläggs med högre avgifter för markregistrering.
- De som investerar i utländska rörliga tillgångar klagar över svårigheter att yrka befrielse från källbeskattning.
- De som gör betalningar till utländska pensionsfonder klagar särskilt över att det inte går att göra avdrag för dessa avgifter, över att pensioner dubbelbeskattas och över skattehinder för gränsöverskridande överföringar av pensionskapital.
- Många EU-medborgare som ärver egendom över gränserna klagar bland annat över att det inte finns några bestämmelser mot dubbelbeskattning av arv och på att icke bofasta omfattas av högre arvsskatt.
- Konsumenternas klagomål gäller framför allt de dubbla registreringskatter och/eller vägtrafikskatter som de måste betala när de köper en bil i en annan medlemsstat än den de bor i, eller när de överför en bil till en annan medlemsstat än den där bilen är registrerad. Många tycker att EU:s bestämmelser om fri rörlighet när det gäller beskattning är svåra att

⁵ SEK(2010)1576.

förstå och utgår felaktigt från att skattereglerna om bilar inom EU är eller borde vara harmoniserade. De klagar även över skattehindren för gränsöverskridande köp av varor online och gränsöverskridande handelsproblem. De ifrågasätter dessutom skillnaderna i olika länders alkohol- och tobaksskatter och klagar över svårigheterna att importera sådana varor.

- Sammanslutningar av artister och musiker samt andra oberoende tjänsteleverantörer klagar över att återbetalningar av skatter som tas ut på avgifter tar för lång tid, att det saknas en enda kontaktpunkt för skatteärenden, att skattemyndigheternas strikta tidsfrister är svåra att följa, att tidsfristerna för skatteuttag respektive skattelättnader inte är samordnade samt att komplicerade skatteblanketter skiljer sig från ett land till ett annat.
- Företag pekar ofta på de skattehinder som står i vägen för gränsöverskridande personalrekrytering, särskilt på vilket sätt olika skattesystem påverkar varandra.

Det främsta syftet med detta meddelande är att förklara hur kommissionen kan hjälpa EU:s medborgare att hitta lösningar på de problem med skattediskriminering som de möter.

Med hjälp av kommissionens avdelningar för problemlösning och genom tillämpning av bestämmelserna i EU:s fördrag kan många av de problem med diskriminering på skatteområdet lösas som EU-medborgarna möter när de ger sig in i gränsöverskridande verksamhet. De innebär dock ingen lösning på andra problem, som dubbelbeskattning på grund av samexistensen av två tillämpliga skattesystem och olikheterna i dessa system. Även i de fall där medlemsstaternas skatteregler faktiskt är förenliga med bestämmelserna i EU:s fördrag anser kommissionen att det på en inre marknad är olämpligt att dubbelbeskattning, oförenliga skattesystem och bristande tillgång till information om medlemsstaternas skatteregler leder till att enskilda medborgare avskräcks från att ägna sig åt gränsöverskridande verksamhet eller att de straffas när de gör det. Det är varken nödvändigt eller möjligt att harmonisera alla medlemsstaters skatteregler. Vad som krävs är däremot ett erkännande av medborgarnas legitima intressen på ett område för fri rörlighet, till exempel det område som inrättas genom fördragen. I praktiken kan detta innebära att olika nivåer av samordning och samarbete mellan medlemsstaterna krävs för att olika skatteproblem ska kunna lösas.

Kommissionen anser därför att det är viktigt att EU också vidtar åtgärder för att göra skattesystemen i de olika medlemsstaterna mer förenliga med varandra, och i meddelandet beskrivs planerna på detta område. Dessutom uppmanas rådet och Europaparlamentet samt alla berörda parter att själva arbeta aktivt för att lösa dessa frågor genom en gemensam strategi till nytta för EU:s medborgare.

3. ATT BEKÄMPA DISKRIMINERING I MEDLEMSSTATERNAS SKATTELAGSTIFTNING

Kommissionen lägger stor vikt vid att bekämpa diskriminerande skatteregler i medlemsstaterna för att underlätta för medborgare som vill utnyttja sina rättigheter att bedriva gränsöverskridande verksamhet. Medlemsstaterna får inte diskriminera personer på grundval av nationalitet eller tillämpa omotiverade inskränkningar i de fyra friheter som garanteras genom EU:s fördrag. Det är bara om det rättfärdigas av en skillnad i skattebetalarens omständigheter som en medlemsstat får behandla gränsöverskridande situationer annorlunda jämfört med nationella situationer.

I takt med att EU-medborgarna blir allt mer aktiva över gränserna har det under årens gång blivit uppenbart att det finns flera aspekter av medlemsstaternas lagstiftning som står i konflikt med bestämmelserna i fördragen. Många av de problem som identifierats har redan åtgärdats och fått en lösning. Det gäller främst regler om gränsöverskridande inkomster, utländska egendomar, pensioner, utdelningar, import av bilar samt import av alkohol och tobak. I det arbetsdokument från kommissionen som läggs fram tillsammans med detta meddelande finns en utförlig beskrivning av dessa fall.⁶ Här ges information om de avdelningar för problemlösning som kommissionen ställer till EU-medborgarnas förfogande och exempel på de olika typer av skatteregler i medlemsstaterna som konstaterats vara oförenliga med EU:s fördrag.

Medborgarna uppmuntras att uppmärksamma kommissionen på problem med medlemsstaternas skattelagar som de tror kan vara oförenliga med EU:s lagstiftning. Alla EU-medborgare kan använda sig av de kontaktpunkter på portalen *Ditt Europa* som beskrivs i avsnitt 2. Dessutom har alla EU-medborgare rätt att lämna in klagomål till Europeiska kommissionen om förfaranden som tillämpas av en medlemsstat som man anser vara oförenliga med EU:s lagstiftning.

Kommissionen avser å sin sida att öka sina ansträngningar för att

- säkerställa ökad insyn och information för medborgarna om resultaten av klagomål över medlemsstaternas skattelagstiftning och överträdelseförfaranden på skatteområdet,
- övervaka medlemsstaternas skattelagstiftning och systematiskt kräva att medlemsstaterna åtgärdar eventuella oförenligheter med EU:s lagstiftning inom en viss tidsfrist,
- övervaka medlemsstaternas genomförande av EU-domstolens beslut på skatteområdet och se till att de genomförs även i medlemsstater som inte omfattas av dessa beslut,
- säkerställa att EU-medborgarnas rådgivningstjänster har den information, utbildning och dokumentation som krävs för att ta hand om medborgarnas klagomål över gränsöverskridande skattehinder.

4. PLANERADE EU-ÅTGÄRDER PÅ SÄRSKILDA OMRÅDEN

Kommissionen planerar att vidta vissa åtgärder för att ta itu med de viktigaste av de olösta skatteproblem som EU:s medborgare möter i gränsöverskridande situationer.

1. Dubbelbeskattning av inkomst och kapital

Först och främst anser kommissionen att åtgärder måste vidtas för att ge problem med dubbelbeskattning i EU en slutgiltig lösning som går utöver lösningarna i bilaterala skatteavtal. För närvarande undersöker kommissionen problem som både privatpersoner och företag möter när deras inkomster, vinster och kapitalvinster beskattas av fler än en medlemsstat. Kommissionen kommer att göra en noggrann granskning av dessa problem med dubbelbeskattning i ett meddelande som den har för avsikt att anta 2011, för att på grundval av en konsekvensbedömning kunna lägga fram ett förslag på tänkbara lösningar 2012. Ett sätt

⁶ SEK(2010)1576.

att hantera brister i medlemsstaternas bilaterala avtal om dubbelbeskattning av inkomst och kapital kan till exempel vara en bindande mekanism för tvistlösning, enligt den modell som föreslås i den nyligen framlagda Montirapporten.⁷

2. Arvsskatt

Frågor som rör gränsöverskridande arvsskatt verkar vara ett växande problem för EU:s medborgare. Europeiska unionens domstol prövade inte medlemsstaternas regler om arvsskatt före 2003, men nationella domstolar har sedan dess hänskjutit åtta mål till domstolen. Dessutom har kommissionen mottagit ett flertal klagomål och frågor rörande problem med såväl diskriminering och dubbelbeskattning på detta område. Problem med dubbelbeskattning uppstår därför att lagarna i de medlemsstater som tillämpar arvsskatt skiljer sig mycket från varandra även i fråga om vem som är skattepliktig. Mycket få bilaterala skatteavtal mellan medlemsstater tar upp frågan om dubbelbeskattning av arv, och medlemsstaternas ensidiga mekanismer för skattelättnad verkar inte vara heltäckande. Kommissionen analyserar för närvarande dessa problem med gränsöverskridande arvsskatt och genomför ett brett samråd. Den undersöker lösningar i form av till exempel riktlinjer för avskaffande av diskriminerande aspekter och ber medlemsstaterna att utöka sina ensidiga mekanismer för att minska dubbelbeskattningen. Kommissionen har för avsikt att på grundval av den pågående konsekvensbedömningen lägga fram förslag till hur problem med gränsöverskridande arvsskatter kan lösas i mitten av 2011.

3. Beskattning av utdelningar som betalas ut över gränserna

I gränsöverskridande situationer innebär källskatt på utdelningar att rätten att beskatta inkomster delas upp mellan den stat där inkomsten uppstår och den stat där investeraren har sin hemvist. Det faktum att betalning av utdelningar omfattas av beskattning i två medlemsstater leder dock ofta till stora problem. Det kan vara svårt att begära en skatteåterbetalning, beskattningen kan omfatta flera nivåer och den skatt som tillämpas på utdelningar som betalas till utländska investerare kan vara högre än den som gäller för lokala investerare. Detta har lett till en ökning av antalet klagomål om diskriminering från medborgare och av antalet mål som hänskjuts till EU-domstolen.

Kommissionen analyserar för närvarande frågan och avser att 2012 lägga fram ett initiativ på grundval av en konsekvensbedömning. Syftet med initiativet är att lösa de problem som uppstår när två medlemsstater har rätt att beskatta utdelningar som betalas till enskilda investerare. Samtidigt som den genomför den här mer omfattande analysen av utdelningsbeskattningen i EU samarbetar kommissionen även med medlemsstaterna för att säkerställa att lättnader som gäller källskatt på värdepappersintäkter, inklusive utdelningar, som investerare har rätt till enligt beskattningsavtal beviljas på enklast och snabbast möjliga sätt. Helst ska detta ske samtidigt som intäkten i fråga betalas ut (jfr kommissionens rekommendation 2009/784/EG av den 19 oktober 2009).

4. Fordons- och vägtrafikskatter

EU-medborgare som köper en bil i en annan medlemsstat än där de normalt har sin hemvist, eller som överför en bil till en annan medlemsstat än där den är registrerad, möts ofta av överdriven byråkrati och kan tvingas betala dubbla registrerings- och/eller vägtrafikskatter.

⁷ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

Kommissionen lade 2005 fram ett förslag till direktiv om beskattning av personbilar⁸ som syftar till en gradvis utfasning av skatter för fordonregistrering samtidigt som ett återbetalningssystem införs under en övergångsperiod. Än så länge har medlemsstaterna inte nått fram till den enhälliga överenskommelse som krävs för att anta detta förslag. Kommissionen omprövar för närvarande frågorna i syftet att lösa problemet med dubbla registreringskatter på bilar, och kommer att lägga fram nya förslag under 2011.⁹

5. E-handel

EU:s konsumenter tycker idag att det är svårt att köpa varor eller tjänster online över gränserna. En av tre EU-konsumenter har någon gång handlat en vara på internet, men bara 7 procent har gjort ett gränsöverskridande köp online. Detta ska ses mot bakgrund av att 33 procent av konsumenterna skulle vara intresserade av att göra gränsöverskridande köp.

Forskning visar att 60 procent av konsumenterna har försökt göra gränsöverskridande köp online men misslyckats därför att säljaren avböjt transaktionen eller transporten.¹⁰ I hälften av de fall som testats kunde transaktionen inte slutföras trots att konsumenterna skulle ha sparat minst 10 procent om transaktionen hade gått igenom. Det finns flera faktorer som avskräcker företag från att sälja varor över gränserna, men momsrelaterade frågor har identifierats som en av de viktigaste faktorerna. Enligt 62 procent av återförsäljarna är skillnader i nationella skatteregler ett stort praktiskt hinder för gränsöverskridande handel. Företag som bedriver handel online är ovilliga att sälja varor utomlands eftersom de i så fall kan bli skyldiga att betala skatt och avge rapporter i de länder som de säljer i.

Den här situationen har förbättrats något genom antagandet av ett enda kontaktställe (en s.k. one-stop shop) för handlare som levererar tjänster till konsumenterna på områdena för telekommunikationer, teve- och radiosändningar samt e-tjänster. Arbetet för att genomföra detta system har redan inletts. Kommissionen fortsätter att verka för en bredare tillämpning av sådana kontaktställen.¹¹ Den 1 december 2010 lade kommissionen fram en grönbok som gör det möjligt för alla berörda parter att delta i ett samråd om mervärdesskattens framtid, inklusive one-stop shops. Kommissionen uppmanar de berörda parterna att bidra aktivt till detta samråd, som kommer att vara till hjälp vid utarbetandet av framtida åtgärder på detta område.

⁸ KOM(2005) 261 slutlig.

⁹ En fråga som inte har med de dubbla registreringskatterna att göra är kravet på dubbelregistrering av fordon. När det gäller den sistnämnda frågan kommer kommissionen, i enlighet med sin rapport om EU-medborgarskapet 2010 (KOM(2010) 603), under 2011 även att föreslå ett lagstiftningsinstrument för att förenkla formaliteterna och villkoren för registrering av fordon som redan har registrerats i en medlemsstat. Syftet är att undanröja hinder för gränsöverskridande överföringar av sådana fordon.

¹⁰ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om gränsöverskridande e-handel mellan företag och konsumenter i EU av den 22 oktober 2009 (KOM(2009) 557 slutlig), och kommissionens arbetsdokument om gränsöverskridande e-handel i EU: Report on cross-border e-commerce in the EU, SEC(2009) 283.

¹¹ Kommissionen föreslog 2004 ett system med ett enda kontaktställe (en s.k. one-stop shop) (KOM(2004) 728) som skulle göra det möjligt att uppfylla vissa rapporteringskyldigheter i den medlemsstat där näringsverksamheten är etablerad. Förslaget har dock inte antagits än.

5. ÖVERVÄGANDEN FÖR FRAMTIDA ÅTGÄRDER

Kommissionen föreslår även att en dialog upprättas med medlemsstaternas skattemyndigheter och berörda parter om andra lämpliga lösningar på EU-medborgarnas problem med gränsöverskridande skattehinder. Till de förslag som redan har lagts fram hör bland annat följande åtgärder:

- Inrätta centrala kontaktställen (one-stop-shops) hos skattemyndigheterna, där mobila arbetstagare och investerare inte bara skulle kunna söka efter relevant och tillförlitlig skatteinformation, utan även göra direkta skattebetalningar och få alla intyg som krävs av skattemyndigheterna i deras hemland.
- Underlätta gränsöverskridande efterlevnad av skattereglerna genom bättre anpassning av blanketter för skatteyrkanden och deklarationer, översättning av information till andra officiella EU-språk och ökad användning av informationsteknik.
- Uppmuntra medlemsstaterna att anta särskilda regler för gränsarbetare och mobila arbetstagare, där hänsyn tas till samspelet mellan skatte- och socialförsäkringssystemen i olika medlemsstater.
- Förbättra samspelet mellan olika system för pensionsbeskattning i syfte att uppmuntra arbetstagarnas rörlighet.

6. SLUTSATS

Att undanröja skattehinder kan vara viktigt för att stärka EU-medborgarnas möjligheter och tillförsikt att röra sig över gränserna för att arbeta, gå i pension, göra investeringar samt köpa varor och tjänster. Kommissionen föreslår för sin del följande åtgärder:

- Klagomål ska aktivt följas upp samtidigt som ökad insyn och information för medborgarna om resultaten av klagomål över medlemsstaternas skattelagstiftning och överträdelseförfaranden på skatteområdet säkerställs. Detta kommer särskilt att göras genom årligen återkommande offentliggörande av medborgarvänlig information på EU:s webbplats.
- EU-medborgarnas rådgivningstjänster på kommissionens webbplatser *Europa direkt* och *Ditt Europa* ska bli mer lättillgängliga. Kommissionen ska dessutom säkerställa att tjänsterna blir bättre på att ta hand om skatterelaterade frågor och att medborgarna kan få mer direkt tillgång till hjälp och rådgivning. Informationen på webbplatsen *Ditt Europa* ska tillhandahållas i ett användarvänligt format.
- En detaljerad analys av problemen med dubbelbeskattning ska läggas fram 2011, och kommissionen ska arbeta med en slutgiltig lösning till 2012 som grundar sig på resultatet av en konsekvensbedömning.
- Lösningar på problem som gäller gränsöverskridande arvsskatter ska läggas fram 2011, på grundval av resultatet av en konsekvensbedömning.

- Lösningar på problem som uppstår på grund av de skatter som tillämpas på gränsöverskridande betalningar av utdelningar ska läggas fram 2012, på grundval av resultatet av en konsekvensbedömning.
- Lösningar som gäller gränsöverskridande problem för EU-medborgare på området för beskattning av personbilar samt köp av varor och tjänster.
- En diskussion med medlemsstaterna om hur efterlevnaden av skattelagstiftningen kan förenklas i gränsöverskridande situationer ska inom ramen för en arbetsgrupp för skatteexperter inledas 2011.

För att framgångsrikt kunna ta itu med EU-medborgarnas gränsöverskridande skatteproblem, som till exempel dubbelbeskattning, komplicerade skatteförfaranden och bristen på tydlig information för utländska skattebetalare, behöver kommissionen stöd från rådet, Europaparlamentet, medlemsstaterna och andra berörda parter. För att den inre marknaden ska kunna bli till verklig nytta för EU:s medborgare uppmanar därför kommissionen alla berörda parter att aktivt delta i arbetet med att undanröja de skattehinder som beskrivs i detta meddelande. Kommissionen kommer att redogöra för de framsteg som görs för att ta itu med gränsöverskridande skatteproblem, särskilt dubbelbeskattningen av bilar, i den rapport om EU-medborgarskapet som är planerad till 2013, ett europeiskt år som kommer att tillägnas medborgarna.