



Bryssel den 28.1.2016
COM(2016) 24 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

om en extern strategi för effektiv beskattning

{SWD(2016) xxx}

1. INLEDNING

EU har sjösatt en ambitiös reformagenda för att uppnå en rättvis och effektiv företagsbeskattning på den inre marknaden. Med tanke på att skadlig skattekonkurrens och aggressiv skatteplanering är ett globalt problem har medlemsstaterna som ett led i denna agenda efterlyst en EU-strategi för att hantera externa hot mot deras skattebaser¹. Europaparlamentet har dessutom genom sitt arbete mot företags skatteflykt² krävt att EU ska ha en enhetlig ståndpunkt när det gäller internationella skattearrangemang och inta en hårdare hållning gentemot skatteparadis.

En effektiv beskattning i förhållande till tredjeländer uppnås för närvarande främst genom nationella åtgärder mot skatteflykt som tenderar att variera avsevärt. Bland medlemsstaternas olika strategier finns vita, grå eller svarta listor, särskilda regler för skattejurisdiktioner med låg eller ingen skatt och regler för att förhindra olika typer av skattefusk. Grunden för beslut om vilka jurisdiktioner som bör omfattas av dessa åtgärder, och när, varierar också mellan medlemsstaterna.

I sitt arbete med att samordna företagsbeskattningen på den inre marknaden måste medlemsstaterna även, i syfte att förhindra skattefusk och uppnå en effektiv beskattning, angripa skillnaderna mellan olika metoder för att motverka externa hot som riskerar att urholka skattebasen. Vissa företag kan genom att utnyttja kryphål och skillnader mellan medlemsstaternas skyddsåtgärder föra ut vinster från den inre marknaden och därmed undkomma beskattning. Det uppstår dessutom ett osäkert rättsläge och onödiga administrativa bördor för företagen när det finns 28 olika nationella strategier för att bedöma och hantera tredjeländers skattesystem. Att medlemsstaterna har olika strategier skickar motstridiga budskap till internationella partner om vad EU anser vara god förvaltning i skattefrågor och sår tvivel om när defensiva mekanismer kommer att utlösas. En samordnad extern EU-strategi för god förvaltning i skattefrågor är därför nödvändig för att stärka medlemsstaternas samlade förmåga att angripa skatteflykt, säkra en effektiv beskattning och etablera tydliga och stabila förutsättningar för företagen på den inre marknaden.

Behovet av en gemensam extern strategi har blivit desto mer brådskande med tanke på den senaste utvecklingen när det gäller företagsbeskattning inom EU och internationellt.

I juni 2015 lade kommissionen fram en handlingsplan för en rättvis och effektiv företagsbeskattning i EU. I handlingsplanen fastställdes en rad åtgärder som ska vidtas omedelbart samt på medellång och lång sikt för att i grunden reformera företagsbeskattningen i EU. En central fråga i detta arbete är att se till att vinster som

¹ Ekofinrådets slutsatser från maj 2013, som åter aktualiserats i BEPS-färdplaner från de senaste ordförandeskapen i rådet.

² Betänkande med rekommendationer till kommissionen om ökad transparens, samordning och samstämdhet för bolagsbeskattningen i EU:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//SV>

Resolution om skattebeslut och andra åtgärder av liknande karaktär eller med liknande effekt:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//SV>

genereras på den inre marknaden faktiskt beskattas där verksamheten bedrivs. Detta prioriterade mål har återspeglats i de politiska diskussioner om företagsbeskattning som har förts mellan medlemsstaterna. En av de viktigaste faktorerna för att uppnå en effektiv beskattning som tas upp i handlingsplanen är en gemensam strategi för god förvaltning i skattefrågor i tredjeländer.

På internationell nivå godkände G20-ländernas ledare det slutliga BEPS-paketet (om urholkning av skattebasen och vinstöverföring) i november 2015. I BEPS-paketet fastställs nya globala normer för företagsbeskattning och det föreslås ett antal åtgärder som länder bör vidta för att motverka företags skatteflykt och uppnå en rättvis skattekonkurrens internationellt. Alla G20- och OECD-länder, samt ett antal andra länder, har åtagit sig att genomföra dessa nya normer. Inom EU har arbetet med detta redan börjat. Medlemsstaterna är angelägna om att genomföra åtgärderna i G20/OECD:s BEPS-paket på ett samordnat sätt som skyddar den inre marknaden och friheterna enligt fördraget, samt stärker EU:s konkurrenskraft. Kommissionen har nu lagt fram förslag som ska underlätta detta. För att förhindra negativa spridningseffekter och säkra lika spelregler är det viktigt att internationella partner fullgör sina internationella åtaganden med samma beslutsamhet. Medlemsstaterna måste arbeta tillsammans för att uppmuntra andra länder att fullgöra sina BEPS-åtaganden och för att övervaka de framsteg som görs.

Inom ramen för handlingsplanen från Addis Abeba³ och 2030-agendan för en hållbar utveckling⁴ har EU och medlemsstaterna dessutom åtagit sig att förbättra mobiliseringen av inhemska resurser i utvecklingsländerna, bl.a. genom internationellt bistånd som ska förbättra ländernas skatteindrivningskapacitet. För att infria detta åtagande är det av största vikt att bekämpa skatteflykt och integrera utvecklingsländerna i den internationella agendan för god förvaltning i skattefrågor.

I ljuset av allt detta föreslås i detta meddelande en ram för EU:s nya externa strategi för en effektiv beskattning. Grundläggande åtgärder fastställs som kan hjälpa EU att främja god förvaltning i skattefrågor globalt, motverka externa hot som urholkar skattebasen och se till att det råder lika spelregler för alla företag. I meddelandet beaktas även hur god förvaltning i skattefrågor på ett bättre sätt kan integreras i EU:s mer övergripande politik för yttre förbindelser och stödja dess internationella åtaganden, i synnerhet på utvecklingsområdet.

2. EN ÖVERSYN AV EU:S KRITERIER FÖR GOD FÖRVALTNING I SKATTEFRÅGOR

En gemensam extern strategi för effektiv beskattning måste grundas på tydliga, enhetliga och internationellt vedertagna kriterier för god förvaltning i skattefrågor som konsekvent tillämpas i förhållande till tredjeländer.

År 2012 utfärdade kommissionen en rekommendation till parlamentet och rådet om åtgärder för att uppmuntra tredjeländer att tillämpa miniminormer för god förvaltning i skattefrågor⁵. I rekommendationen uppmuntrades medlemsstaterna att bedöma tredjeländers beskattningssystem utifrån de tre kriterierna insyn, informationsutbyte och

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

⁵ C(2012) 8805.

rättvis skattekonkurrens, samt att om nödvändigt vidta gemensamma motåtgärder. Rekommendationen godkändes av EU:s finansministrar vid Ekofinmötet i maj 2013 och var föremål för omfattande diskussioner bland medlemsstaternas experter och intressenter på plattformen för god förvaltning i skattefrågor.

Trots att det fanns en allmän enighet kring denna strategi har det emellertid vid arbetet med plattformen framkommit att medlemsstaterna bara delvis, eller inte alls, har tillämpat de rekommenderade kriterierna. Bland de medlemsstater som tillämpar dessa kriterier tolkas och tillämpas de dessutom inte på samma sätt. Diskussioner med medlemsstaterna, ledamöter i Europaparlamentet, intressenter och internationella partner har visat att det finns ett akut behov av större tydlighet och samstämmighet i hur EU tillämpar kriterierna om god förvaltning i skattefrågor i förhållande till tredjeländer.

Under de tre år som har gått sedan rekommendationen utfärdades har det dessutom hänt flera viktiga saker rörande god förvaltning i skattefrågor som gör att EU:s kriterier måste uppdateras.

2.1 Ökad skatte transparens

Skatte transparensen har nått en ny nivå internationellt i och med att det automatiska utbytet av upplysningar nu har fastställts som global standard via OECD⁶. Nästan 100 jurisdiktioner har åtagit sig att införa denna nya standard för utbyte av upplysningar senast 2018. Inom EU kommer medlemsstaterna att tillämpa standarden för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i skatteärenden fr.o.m. 2017. EU har dessutom ingått avtal om automatiskt utbyte av upplysningar med Schweiz, Liechtenstein och San Marino, och håller på att slutföra liknande avtal med Andorra och Monaco. Dessa länder gjorde särskilt stora ansträngningar för att på kort tid slutföra förhandlingarna och underteckna ambitiösa transparensavtal. Mot bakgrund av detta bör EU-kriterierna för alla tredjeländer om transparens och utbyte av upplysningar åtminstone avspegla den nya globala standarden för automatiskt utbyte av upplysningar.

Utöver detta har EU även sjösatt en ambitiös ny agenda för skatte transparens på den inre marknaden som går längre än de internationella kraven. Den 8 december antog rådet kommissionens förslag om ett automatiskt utbyte av upplysningar om besked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning fr.o.m. 2017. Krav på offentlig rapportering land för land har fastställts för bank- och finanssektorn i CRD IV-direktivet⁷ och för skogsavverknings- och utvinningsindustrierna i redovisningsdirektivet⁸. Arbete pågår med att fastställa om krav på transparens även bör tillämpas på företag inom andra sektorer inom EU. I sitt arbete med att främja god förvaltning i skattefrågor globalt bör EU uppmuntra sina internationella partner att också anta dessa högre standarder som tillämpas på den inre marknaden.

2.2 En mer rättvis skattekonkurrens

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

⁷ Direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (CRD IV).

⁸ Direktiv 2013/34/EU om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag.

EU:s andra kriterium för god förvaltning – rättvis skattekonkurrens – måste också ses i ljuset av de positiva framsteg som har gjorts på detta område. När kommissionens rekommendation lades fram 2012 var rättvis skattekonkurrens inte en central fråga på den internationella agendan. Kommissionen rekommenderade att medlemsstaterna skulle bedöma tredjeländers skattesystem på grundval av uppförandekoden för företagsbeskattning, som är EU:s eget verktyg för att motverka skadliga beskattningsordningar. Sedan dess har OECD:s BEPS-projekt (om urholkning av skattebasen och vinstöverföring) slutförts och godkänts av G20-länderna. Detta har resulterat i nya internationella standarder för rättvis företagsbeskattning som alla G20-/OECD-länder och associerade länder har åtagit sig att tillämpa. EU har gett sitt aktiva stöd till OECD:s BEPS-process. Som en viktig politisk och ekonomisk aktör internationellt har EU nu en viktig funktion att fylla genom att även i fortsättningen stödja BEPS-paketet och verka för ett smidigt och snabbt genomförande på den inre marknaden och internationellt.

Inom EU har medlemsstaterna redan tagit de första viktiga stegen genom att bl.a. enas om att tillämpa den ändrade nexusstrategin för patentboxar. Genom handlingsplanen från juni 2015 och skatteflyktsdirektivet skapas en stabil ram för ett snabbt och samordnat genomförande av andra BEPS-åtgärder på ett sätt som är förenligt med den inre marknaden och EU-lagstiftningen. Arbete pågår dessutom med att uppdatera och stärka uppförandekoden för företagsbeskattning så att den tar hänsyn till EU:s nya agenda för företagsbeskattning. Medlemsstaternas åtaganden om att införa dessa skärpta åtgärder för en rättvis skattekonkurrens bör även beaktas i EU:s förhållningssätt i skattefrågor gentemot tredjeländer. Detta skulle uppmuntra andra länder att ansluta sig till de internationella standarderna för god förvaltning i skattefrågor, skapa lika spelregler för företagen i EU och minska möjligheterna att föra ut vinster till utlandet.

Dessa grundläggande förändringar av den globala skattemiljön och behovet av större enhetlighet i medlemsstaternas bedömningar av tredjeländer gör att EU:s kriterier för god förvaltning i skattefrågor bör uppdateras. Kommissionen har fastställt nya kriterier i bilaga 1 till detta meddelande som rådet uppmanas att godkänna. Dessa uppdaterade EU-kriterier för god förvaltning i skattefrågor bör ligga till grund för alla EU:s externa åtgärder i skattefrågor och tjäna som en tydligare utgångspunkt för diskussioner om och främjande av god förvaltning i skattefrågor tillsammans med internationella partner.

3. FÖRBÄTTRA SAMARBETET OM GOD FÖRVALTNING I SKATTEFRÅGOR GENOM AVTAL MED TREDJELÄNDER

EU bör använda alla verktyg som står till dess förfogande för att främja god förvaltning i skattefrågor internationellt. Bilateral och regionala avtal med tredjeländer kan vara särskilt lämpliga rättsliga instrument i detta sammanhang. De utgör en ram inom vilken man gemensamt kan fastställa parternas respektive åtaganden att följa internationella standarder om transparens, utbyte av upplysningar och rättvis skattekonkurrens. Genom sådana avtal kan EU också se till att skattepolitiska prioriteringar i förhållande till tredjeländer integreras på lämpligt sätt i de mer övergripande yttre förbindelserna.

I strategin *Handel för alla* från 2015 bekräftade kommissionen att handelsavtal bör stödja främjandet av internationella normer för insyn och god förvaltning, för att förhindra aggressiva strategier för överföring av företagsvinster och skatteflykt.

De senaste framstegen när det gäller den internationella skatteagendan och EU:s eget åtagande om att stödja genomförandet av skärpta globala standarder gör det motiverat att

ompröva EU:s hållning när det gäller frågor som rör god förvaltning i skattefrågor i förhandlingar om avtal med tredjeländer.

3.1 Klausul om god förvaltning i skattefrågor

I maj 2008 enades Ekofinrådet i sina slutsatser om att en klausul om god förvaltning i skattefrågor borde införas i alla relevanta avtal mellan EU och tredjeländer eller regioner. I rådets slutsatser fastställdes hur klausulen skulle formuleras och kommissionen fick i uppdrag att utifrån detta förhandla fram bestämmelser om god förvaltning i skattefrågor i relevanta avtal med tredjeländer.

Under de år som följde var emellertid EU:s ansträngningar att införa en meningsfull klausul om god förvaltning i skattefrågor i bilaterala och regionala avtal inte odelat framgångsrika. Vissa tredjeländer godtog att en hänvisning gjordes till principerna om god förvaltning i skattefrågor, medan andra starkt motsatte sig eller vägrade göra något uttryckligt åtagande om detta. Vissa förhandlingar försenades eftersom tredjeländer ansåg att klausulens formulering gjorde det oklart vad kraven på god förvaltning i skattefrågor egentligen skulle omfatta. Mot bakgrund av den internationella utvecklingen när det gäller god förvaltning i skattefrågor måste den klausul man kom överens om 2008 dessutom uppdateras. Klausulen bör t.ex. ta hänsyn till att automatiskt utbyte av upplysningar har blivit global norm och till de nya bestämmelserna om rättvis skattekonkurrens i OECD:s BEPS-paket, som G20-länderna har godkänt.

Medlemsstaterna har medgett att det finns problem med den nuvarande klausulen om god förvaltning i skattefrågor och börjat diskutera frågan inom högnivågruppen för skattefrågor. Det är viktigt att det görs skyndsamma framsteg i detta arbete för att uppdatera grunden för klausulen om god förvaltning i skattefrågor, se över strategin för dess införande i avtal och utveckla ett system för att övervaka dess genomförande.

För att underlätta detta har kommissionen fastställt grundläggande inslag i en uppdaterad klausul om god förvaltning i skattefrågor som bör ingå i alla förhandlingsförslag inför relevanta avtal. Dessa grundläggande inslag tar hänsyn till de uppdaterade standarderna för god förvaltning i skattefrågor och EU:s prioriterade insatser mot aggressiv skatteplanering, samt till vissa internationella åtaganden i OECD:s BEPS-paket.

Skillnaderna mellan EU:s internationella partner innebär emellertid att samma lösning inte kan tillämpas på alla. En del utvecklingsländer kan t.ex. ha administrativa begränsningar som kräver en förenklad strategi eller kan behöva hjälp att fullgöra sina åtaganden om god förvaltning i skattefrågor. Förhandlingar om en klausul om god förvaltning i skattefrågor bör därför ta hänsyn till det berörda tredjelandets särskilda situation.

I bilaga 2 till detta meddelande fastställs grunderna för förhandlingar om framtida klausuler om god förvaltning i skattefrågor. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att godkänna dessa grunder så att de kan användas i framtida förhandlingar.

En annan fråga som måste tas upp är hur lång tid det ska ta innan klausulen om god förvaltning i skattefrågor börjar tillämpas. För närvarande träder klausulen om god förvaltning i skattefrågor i kraft samtidigt med avtalet som helhet, vilket kan dröja flera år. Under mellantiden finns det ingen skyldighet för det berörda tredjelandet att följa de överenskomna bestämmelserna om god förvaltning i skattefrågor. Kommissionen kommer att uppmantra medlemsstaterna att enas om att klausulen om god förvaltning i skattefrågor ska gälla interimistiskt eller att inleda en strukturerad dialog om skattefrågor

med det berörda tredjelandet till dess att avtalet träder i kraft. Kommissionen och uppförandekodgruppen kan dessutom övervaka hur tredjeländerna följer principen om god förvaltning i skattefrågor så att avtalens samrådsmekanism kan aktiveras och eventuella problem på skatteområdet åtgärdas så tidigt som möjligt.

3.2. Bestämmelser om statligt stöd

När tredjeländer beviljar stöd till vissa lokala företag genom förmånliga skatteordningar, myndighetspraxis eller skattebeslut i enskilda ärenden kan detta begränsa marknadstillträdet för EU:s exportföretag, som hamnar i ett underläge jämfört med de subventionerade lokala företagen. Sådan potentiellt snedvridande praxis motverkas bara delvis av WTO-reglerna. EU:s avtal med tredjeländer kan också bidra till att säkra lika spelregler.

Bestämmelser om statligt stöd i bilaterala avtal som kan ge större insyn i subventioner, förbjuda de mest skadliga typerna av subventioner och föreskriva samråd om skadliga subventioner, skulle skapa en mer rättvis konkurrens mellan medlemsstaterna och tredjeländer när det gäller företagsbeskattning.

Kommissionen kommer därför att arbeta för att bestämmelser om statligt stöd ska ingå i förhandlingsförslag inför avtal med tredjeländer, i syfte att uppnå rättvis skattekonkurrens med EU:s internationella partner.

4. ATT HJÄLPA UTVECKLINGSLÄNDERNA ATT UPPFYLLA STANDARDERNA FÖR GOD FÖRVALTNING I SKATTEFRÅGOR

Som ett led i EU:s agenda för att främja god förvaltning i skattefrågor bland EU:s internationella partner och ett smidigt och enhetligt genomförande av G20-/OCED-ländernas BEPS-paket på global nivå måste utvecklingsländernas situation ägnas särskild uppmärksamhet. Att hjälpa utvecklingsländerna att förbättra sina skattesystem och öka sina inhemska resurser är avgörande för att uppnå tillväxt för alla, utrota fattigdom och säkra en hållbar utveckling.

Att tillämpa standarder för god förvaltning i skattefrågor är i detta sammanhang viktigt av två grundläggande skäl. För det första svarar det mot EU:s mer övergripande biståndsåtaganden att hjälpa dessa länder att säkra hållbara inhemska skatteintäkter och bekämpa hot mot sina skattebaser. För det andra kan en inkludering av utvecklingsländerna i det globala nätverket för god förvaltning i skattefrågor motverka brister i den internationella skattestrukturen som kan urholka skattebasen och möjliggöra överföring av vinster.

4.1 En strategi för att öka intäkterna och effektivisera utgifterna

EU har sedan länge stöttat utvecklingsländerna i deras arbete att säkra hållbara inhemska intäkter, bl.a. genom att motverka skatteflykt, skatteundandragande och olagliga finansiella överföringar. EU ger utvecklingsländer 140 miljoner euro varje år i direkt stöd till inhemska reformer av de offentliga finanserna och har budgetstödprogram i mer än 80 länder. Genom skatteinitiativet från Addis Abeba⁹, som EU hjälpte till att lansera i juli 2015, har kommissionen och andra internationella parter dessutom åtagit sig att

⁹ Ett särskilt initiativ i handlingsplanen från Addis Abeba var inriktat på att öka utvecklingsbiståndet till förbättrad skattekapacitet: <http://www.addistaxinitiative.net/>.

fördubbla det stöd till mobilisering av inhemska intäkter som ges till utvecklingsländerna.

I kommissionens meddelande *Beskattning och utveckling – Samarbete med utvecklingsländer för att främja god förvaltning i skattefrågor* från 2010¹⁰ beskrivs den politiska grundvalen för EU:s bistånd till utvecklingsländer för att bygga upp effektiva, rättvisa och hållbara skattesystem under de gångna fem åren. År 2015 lade kommissionen fram en ny EU-strategi för stöd av utvecklingsländers offentliga finanser mot bakgrund av handlingsplanen från Addis Abeba och 2030-agendan för hållbar utveckling. I strategin ”Collect More, Spend Better” (öka intäkterna, effektivisera utgifterna)¹¹ beskrivs hur EU under de kommande åren ska hjälpa utvecklingsländerna att bygga upp rättvisa och effektiva skattesystem, bl.a. genom att motverka företags skatteflykt.

Strategin för att öka intäkterna bygger på att utvecklingsländerna ska få hjälp att öka sina inhemska intäkter genom att åtgärda både det ”skattepolitiska gapet” och det s.k. ”skattefelet”¹². Det skattepolitiska gapet kan t.ex. minskas genom åtgärder för att om lämpligt bredda skattebasen, täppa till kryphål och motverka skatteflykt. Skattefelet kan bl.a. minskas genom åtgärder för att effektivisera skatteförvaltningen, öka den frivilliga skatteefterlevnaden, främja god förvaltning i skattefrågor, samt motverka skatteflykt och olagliga finansiella flöden.

För att uppnå dessa mål och hjälpa utvecklingsländerna att förbättra sin skatteförvaltning har kommissionen utformat en ambitiös EU-stödram. I denna ingår bl.a. att fortsätta att främja utvecklingsländernas bidrag till internationell skattestandardisering och insatser för en mer inkluderande internationell samordning, bl.a. genom G20-/OECD-ländernas BEPS-paket och initiativ för automatiskt utbyte av upplysningar (AEOI), FN:s expertkommitté för internationellt samarbete i skattefrågor och regionala organ som African Tax Administration Forum (ATAF), Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales (CREDAF) och Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT). För att få in tillförlitliga och internationellt jämförbara uppgifter om skatteuppbörd kommer kommissionen att stödja initiativ inriktade på intäktsstatistik. Befintliga bilaterala ramar såsom politisk dialog enligt artikel 8 i Cotonouavtalet bör även fortsättningsvis användas för att uppnå målen om god förvaltning i skattefrågor.

Andra områden som EU kommer att rikta in sig på är kapacitetsuppbyggnad inom skattepolitik och skatteförvaltning, antingen genom direkt tekniskt bistånd eller genom partnerskapsprogram¹³, stöd till internationella initiativ för att stärka lagstiftning och föreskrifter om framför allt internprissättning, och hjälp att utveckla och tillämpa taxeringsverktyg som TADAT (Tax Administration Diagnostic Assessment Tool) och PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability).

¹⁰ KOM(2010) 163.

¹¹ Collect More, Spend Better Staff Working Document:
<https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>.

¹² Med det ”skattepolitiska gapet” avses skillnaden mellan de rättmätiga skatteintäkterna med en optimal skattepolitik och de rättmätiga skatteintäkterna med nuvarande skattepolitik. Med ”skattefelet” avses skillnaden mellan de rättmätiga skatteintäkterna med nuvarande skattepolitik och de skatteintäkter som faktiskt fås in.

¹³ Kommissionen kan även överväga andra typer av dialog och utbyte av god praxis för länder där lämpliga ramar för utvecklingsbistånd saknas.

I linje med EU:s egen starka agenda för skattetransparens kommer kommissionen att främja internationell rapportering land för land och utvinningsindustrins initiativ för ökad öppenhet (EITI).

4.2 Att föregå med gott exempel

EU försöker föregå med gott exempel när det gäller god förvaltning i skattefrågor genom att både tillämpa höga internationella standarder och verka för liknande åtgärder utomlands. EU är medvetet om vikten av att vara vaksam på att den inhemska skattepolitiken inte får negativa spridningseffekter på tredjeländer och av att lämplig hänsyn tas till utvecklingsländernas sårbarhet när det gäller skattefrågor. Medlemsstaterna bör t.ex. ha ett balanserat förhållningssätt i förhandlingar om bilaterala skatteavtal med låginkomstländer som tar hänsyn till just deras situation. Det handlar t.ex. om att utvecklingsländer är starkt beroende av källbaserad beskattning och att källskatt på utgående betalningar därför utgör en viktig del av deras skatteintäkter. Skatteavtal har emellertid företrädelse framför inhemska regler, vilket leder till att de källskatter som tas ut av många utvecklingsländer minskar. Handlingsagendan från Addis Abeba och genomförandet av avtalsrelaterade åtgärder i OECD:s BEPS-paket kan vara en möjlighet för medlemsstaterna att se över aspekter i sina bilaterala skatteavtal med utvecklingsländer, däribland bestämmelser om källskatt. Kommissionen kommer att inleda en diskussion med medlemsstaterna på plattformen om god förvaltning i skattefrågor om hur man kan uppnå en rättvis behandling av utvecklingsländerna i bilaterala dubbelbeskattningsavtal.

5. ATT UTVECKLA EN EU-PROCESS FÖR ATT BEDÖMA OCH SVARTLISTA TREDJELÄNDER

Inom EU måste medlemsstaterna respektera lagstiftningen om transparens och utbyte av upplysningar, regler om statligt stöd och principerna i uppförandekoden för företagsbeskattning. Det finns bestämmelser för att hantera överträdelse av dessa krav på den inre marknaden.

För att säkerställa lika spelregler behöver EU även starkare verktyg för att hantera situationer där tredjeländer vägrar att respektera standarderna för god förvaltning i skattefrågor. Europaparlamentet har, liksom många medlemsstater och intressenter, uttryckt starkt stöd för en gemensam EU-ram för hantering av problem som rör god förvaltning i skattefrågor i relationerna med tredjeländer. En gemensam EU-strategi på detta område skulle få en betydande avskräckande inverkan och förhindra att företag drar nytta av skillnader mellan olika nationella system. Den skulle göra det tydligare för internationella partner vad EU har för förväntningar på detta område och minska onödiga administrativa bördor för företagen. Den skulle även sörja för att hänsyn konsekvent tas till tredjeländers, och framför allt utvecklingsländers, särskilda situation.

5.1 En transparent översikt över nationella svartlistningsprocesser

Det första steget mot ett gemensamt svartlistningssystem i EU togs i och med kommissionens handlingsplan för en rättvis och effektiv företagsbeskattning i EU i juni 2015. Kommissionen offentliggjorde för första gången en översikt över alla jurisdiktioner i tredjeländer som har svartlistats av medlemsstaterna när det gäller skattefrågor. Den fullständiga, konsoliderade versionen omfattade 121 jurisdiktioner och offentliggjordes på internet, medan en förteckning över de jurisdiktioner som har svartlistats oftast

bifogades handlingsplanen. Ett av de viktigaste syftena med detta initiativ var att få större insyn i nationella svartlistningsprocesser och att presentera informationen om de jurisdiktioner som har svartlistats av medlemsstaterna i ett format som är mer lättillgängligt för tredjeländer och företag. I oktober 2015 gjorde kommissionen en teknisk uppdatering av informationen online för att ta hänsyn till ändringar och tillägg i medlemsstaternas nationella förteckningar.

I enlighet med åtagandet i handlingsplanen från juni 2015 om att informationen i medlemsstaternas förteckningar regelbundet ska ses över har kommissionen, som ett led i sitt åtgärds paket för att motverka skatteflykt, formellt uppdaterat den konsoliderade översikten över tredjeländer som har svartlistats av medlemsstaterna när det gäller skattefrågor. Den uppdaterade informationen, som offentliggörs i en interaktiv karta¹⁴ på internet kommer att ses över på nytt inom tolv månader.

I fråga om transparens fick offentliggörandet av den EU-omfattande förteckningen omedelbar effekt. Vissa tredjeländer kände inte till att de var svartlistade förrän den konsoliderade versionen av medlemsstaternas förteckningar blev offentlig. Den EU-omfattande förteckningen satte igång nya diskussioner mellan dessa jurisdiktioner och de berörda medlemsstaterna om frågor som rör god förvaltning i skattefrågor, vilket gav tredjeländerna en möjlighet att klargöra vissa frågor rörande sina beskattningsordningar samtidigt som medlemsstaterna fick beskriva vad som bekymrade dem. Denna ökade transparens uppmuntrade även medlemsstater som upprättar svarta listor att gå igenom dessa och se till att de är välgrundade, korrekta och uppdaterade. Stora skillnader mellan ländernas svartlistningsprocesser kom i dagen tack vare den EU-omfattande förteckningen, liksom de problem som detta kan orsaka för den inre marknaden, tredjeländer och företag. Som en följd av detta har medlemsstaterna visat ett förnyat intresse av att försöka uppnå en mer enhetlig metod att svartlista tredjeländer och tillämpa gemensamma skyddsåtgärder.

För att uppnå detta måste man för det första få en gedigen överblick över och insikt i de förfaranden som för närvarande finns inom EU. Kommissionen har därför bett de medlemsstater som svartlistar tredjeländer att precisera vilka kriterier och processer de använder. Kommissionen har även bett medlemsstater utan nationella förteckningar att förklara vilka andra verktyg de använder för att motverka risken för skatteflykt till utlandet. Detta arbete för att öka insynen i medlemsstaternas verktyg för att sätta in skattemässiga skyddsåtgärder kommer att fortsätta på plattformen för god förvaltning i skattefrågor under de närmaste månaderna. Målet är ökad rättssäkerhet för företag och tredjeländer, samtidigt som informationen även ska användas för att utforma en mer konvergerande EU-strategi.

5.2 En gemensam EU-strategi för svartlistning av tredjeländer

Den EU-omfattande förteckningen är bara avsedd som en interimslösning medan arbetet fortsätter mot målet om ett gemensamt EU-system för bedömning, granskning och svartlistning av tredjeländer. Den nuvarande blandningen av nationella system bör så småningom ersättas med en tydlig och enhetlig EU-strategi för att fastställa vilka tredjeländer som underlåter att uppfylla standarderna för god förvaltning i skattefrågor,

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

samt en gemensam EU-hållning i förhållande till dessa jurisdiktioner. När denna gemensamma EU-förteckning väl har upprättats bör medlemsstaterna i rådet formellt enas om att använda den i stället för nationella förteckningar, för att hantera externa hot om urholkning av skattebasen.

En EU-strategi för svartlistning av tredjeländer måste vara rättvis, objektiv och kunna rättfärdigas internationellt. Den måste även vara förenlig med EU:s åtaganden enligt multilaterala eller bilaterala internationella avtal. För att uppnå detta föreslår kommissionen att det ska inrättas en process i tre steg.

Som ett första steg ska kommissionen internt besluta vilka tredjeländer som i första hand ska granskas av EU. För att se till att detta urval är neutralt och välgrundat kommer kommissionen att ta fram en resultattavla med olika indikatorer för att fastställa vilken potentiell inverkan jurisdiktionerna kan ha på medlemsstaternas skattebaser. Resultattavlan, som beskrivs närmare i kommissionens arbetsdokument, kommer att innehålla övergripande indikatorer för bl.a. ekonomiska kopplingar till EU, omfattning av ekonomisk aktivitet, samt institutionella och rättsliga faktorer. Var tredjeländer placerar sig på denna resultattavla ska inte tolkas som ett omdöme om deras skatteförvaltning vid denna tidpunkt, utan bara tjäna som ett transparent underlag för beslut om vilka jurisdiktioner som ska bli föremål för en mer ingående bedömning. De första resultaten i resultattavlan kommer att presenteras för medlemsstaterna i uppförandekodgruppen senaste hösten 2016.

I ett andra steg bör medlemsstaterna utifrån resultattavlan besluta vilka jurisdiktioner som ska bedömas mot EU:s uppdaterade kriterier för god förvaltning i skattefrågor. Det kan även vara relevant att beakta andra faktorer, t.ex. pågående samarbeten i skattefrågor. Kommissionen bör göra bedömningen av de utvalda tredjeländernas skattesystem tillsammans med gruppen med ansvar för uppförandekoden för företagsbeskattning, med tanke på gruppens tidigare erfarenheter på detta område. Denna bedömningsfas kommer att inkludera en dialog med de berörda tredjeländerna under vilken de får tillräckligt med tid att besvara eventuella frågor som rör deras beskattningsordningar. Dialogen bör fungera som en ram för att lösa problem och etablera ett starkare samarbete i syfte att uppnå god förvaltning i skattefrågor. Även samrådsprocesserna i EU:s avtal med tredjeländer och regioner bör i lämpliga fall utnyttjas så mycket som möjligt. Slutsatserna från denna bedömningsprocess ska därefter presenteras för medlemsstaterna i relevanta rådsgrupper.

I ett sista steg bör medlemsstaterna besluta om jurisdiktionen i fråga bör föras upp på en gemensam EU-förteckning över skattejurisdiktioner där det finns problem. Beslutet kommer huvudsakligen att baseras på den rekommendation som kommissionen utfärdar efter granskningsprocessen. Även andra faktorer kommer emellertid att behöva beaktas. Vissa utvecklingsländer kan t.ex. visa en stark vilja att uppfylla EU:s krav på god förvaltning i skattefrågor, men sakna förmåga att göra detta. I sådana fall är svartlistning kanske inte det mest effektiva verktyget och alternativa instrument kan vara bättre för att åtgärda det som EU uppfattar som problem i deras skattesystem. Om ett tredjeland redan har en formell överenskommelse med EU om att ta itu med problemen i sin skatteförvaltning kan det på samma sätt vara effektivare att låta denna process fortsätta.

För varje jurisdiktion som förs upp på den gemensamma EU-förteckningen ska det även fastställas tydliga villkor för strykning från densamma. Dessa villkor bör vara knutna till ländernas ansträngningar för att lösa de problem som har framkommit under granskningsprocessen. För att undvika onödiga dröjsmål i denna process bör

medlemsstaterna ge kommissionen rätt att omedelbart stryka en jurisdiktion från förteckningen när villkoren är uppfyllda. Kommissionen skulle informera medlemsstaterna i förväg innan någon jurisdiktion stryks från förteckningen.

5.3 Åtgärder för att uppmuntra transparens och rättvis beskattning i svartlistade jurisdiktioner

Att en jurisdiktion svartlistas bör alltid vara en sista utväg och bara ske om jurisdiktioner vägrar att samarbeta i frågor som rör god förvaltning i skattefrågor och underlåter att på ett konstruktivt sätt ta itu med det som EU uppfattar som problem i deras skattesystem. När en jurisdiktion väl har förts upp på EU-förteckningen bör emellertid alla medlemsstater vidta gemensamma motåtgärder gentemot denna jurisdiktion. Motåtgärdernas syfte bör vara både att skydda medlemsstaternas skattebaser och att uppmuntra jurisdiktionen i fråga att göra nödvändiga förbättringar av sitt skattesystem.

För närvarande vidtar medlemsstaterna olika sanktioner och skyddsåtgärder gentemot de jurisdiktioner som finns med på deras nationella svarta listor. Det handlar mestadels om skattebaserade bestämmelser, t.ex. CFC-regler (Controlled Foreign Company), eller att inte bevilja sedvanliga skattebefrielser eller avdrag för betalningar som görs till företag i de svartlistade länderna.

I vissa fall kommer dessa nationella bestämmelser att få stå tillbaka för minimikraven i skatteflyktsdirektivet (bl.a. CFC-reglerna). Direktivet kommer emellertid inte att omfatta alla skyddsåtgärder som medlemsstaterna vidtar för närvarande. De skyddsåtgärder som är kopplade till den gemensamma EU-förteckningen bör därför komplettera eller förstärka de skyddsåtgärder som fastställs i direktivet. Några alternativ kan vara innehållande av skatt och att kostnader för transaktioner som görs via svartlistade jurisdiktioner inte får dras av. Detta skulle göra det betydligt mindre attraktivt för företag att investera eller göra affärer i dessa jurisdiktioner, eftersom den administrativa bördan skulle öka liksom risken för dubbelbeskattning.

Som angavs i handlingsplanen från juni 2015 måste medlemsstaterna besluta exakt vilka motåtgärder som bör vidtas gentemot svartlistade jurisdiktioner. De bör göra detta före utgången av 2016 så att tredjeländer är fullt medvetna om konsekvenserna när EU:s granskningsprocess väl är igång.

Kommissionen kommer även att använda de erfarenheter som görs genom svartlistningsprocessen för att aktivt bidra till G20-ländernas övervakning av OECD:s BEPS-åtgärder internationellt. Kommissionen kommer att utbyta upplysningar med förvaltningar i tredjeländer som också deltar aktivt i denna process.

6. EN STARKARE KOPPLING MELLAN EU-STÖD OCH GOD FÖRVALTNING I SKATTEFRÅGOR

Enligt EU:s budgetförordning (artikel 140.4) får EU-medel inte investeras i eller kanaliseras via företag i tredjeländer som inte uppfyller internationella krav på skattetransparens. EU och internationella finansinstitut¹⁵ måste också införliva dessa krav på god förvaltning i sina kontrakt med alla utvalda finansiella intermediärer. Dessa

¹⁵ Europeiska investeringsbanken, Europeiska investeringsfonden och den globala fonden för energieffektivitet och förnybar energi (Geeref).

bestämmelser, som stärks i de internationella finansinstitutens interna regelböcker, är ett effektivt sätt att se till att beslut om investering av EU-medel bidrar till att främja efterlevnad av internationella krav på transparens.

Kommissionen anser emellertid att dessa bestämmelser kan sträcka sig längre än de nuvarande kraven på transparens och även omfatta EU:s principer för rättvis skattekonkurrens. Kommissionen har tidigare varit tvungen att blockera vissa projekt som inkommit från internationella finansinstitut därför att de har involverat omotiverat komplicerade skattearrangemang via tredjeländers beskattningsordningar som är skadliga eller inte medför någon skatt alls. Om bestämmelserna skärps och inkluderar krav på rättvis skattekonkurrens kan detta förhindra att sådana fall uppstår. Europaparlamentet har även efterlyst åtgärder för att se till att EU-stöd inte kan förmedlas via jurisdiktioner med låg eller ingen skatt. Kommissionen kommer därför som ett led i sin pågående översyn att föreslå att EU:s uppdaterade krav på god förvaltning i skattefrågor – inbegripet rättvis skattekonkurrens – integreras i budgetförordningen.

7. SLUTSATS

Kommissionen har satt kampen mot företags skatteflykt och orättvis skattekonkurrens i fokus för sin politiska agenda. Ett ambitiöst reformprogram för företagsbeskattningen inom EU har lagts fram som medlemsstater na måste driva på.

Företags skatteflykt är emellertid ett globalt fenomen och EU:s åtgärder för att ta itu med problemet måste sträcka sig utanför den inre marknaden. Detta meddelande är ett svar på kraven från Europaparlamentet, rådet och civilsamhället på en stark EU-strategi för att främja god förvaltning i skattefrågor globalt och hantera hoten om skatteflykt till utlandet.

De åtgärder som föreslås i detta meddelande stöder EU:s mål om en effektiv beskattning på den inre marknaden och en mer rättvis företagsbeskattning inom och utanför EU. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att godkänna dessa initiativ i rådet och att ge deras genomförande hög politisk prioritet.