

Bryssel den 20 juni 2025
(OR. en)

10611/25

FISC 146
ECOFIN 853

LÄGESRAPPORT

från: Rådets generalsekretariat
till: Delegationerna

Ärende: Ekofinrådets rapport om skattefrågor

För delegationerna bifogas Ekofinrådets rapport om skattefrågor, som godkändes av rådet (ekonomiska och finansiella frågor) vid dess 4106:e möte i Luxemburg den 20 juni 2025.

Ekofinrådets rapport om skattefrågor

A. INLEDNING

1. Denna rådsrapport ger en översikt över de framsteg som nåtts i rådet under det polska ordförandeskapet och en översikt över läget i de viktigaste ärenden som för närvarande förhandlas på skatteområdet. Rapporten har utarbetats på grundval av diskussionerna i arbetsgruppen för skattefrågor (hög nivå) (*högnivågruppen*) om övergripande skattepolitiska frågor av strategisk betydelse, i enlighet med dess ansvarsområde.
2. Det polska ordförandeskapet fortsatte arbetet med viktiga ärenden, bland annat förslagen i paketet om moms och digitalisering, ändringen av direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 9), översynen av energiskattedirektivet, förslaget om internprissättning, uppdateringen av EU:s förteckning över icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet, förslaget om förhindrande av missbruk av företag utan substans för skatteändamål och förhandlingarna om EU:s skatteavtal med vissa tredjeländer. Ordförandeskapet fortsatte också arbetet med förhandlingarna om skattesamarbete i Förenta nationerna på grundval av diskussioner mellan medlemsstaterna i EU.
3. På ett mer konkret plan har rådet
 - a) antagit paketet om moms och digitalisering,
 - b) antagit förslagen om det elektroniska intyget om undantag från mervärdesskatteplikt,
 - c) nått en allmän riktlinje om direktivet om momsregler för distansförsäljning av importerade varor och mervärdesskatt vid import vad gäller uppmuntrande av användningen av importordningen,
 - d) antagit direktivet om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 9),

- e) godkänt rådets slutsatser om en agenda för skatterationalisering och skatteförenkling som bidrar till EU:s konkurrenskraft,
 - f) gjort framsteg med översynen av energiskattedirektivet,
 - g) fortsatt diskussionerna om förslaget till rådets direktiv om internprissättning och diskussionerna om ett eventuellt inrättande av en plattform för internprissättning,
 - h) fortsatt att diskutera förslaget till rådets direktiv om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål, och
 - i) tagit del av informationen från kommissionens avdelningar om förhandlingarna om ändring av EU:s avtal med Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino och Schweiz.
4. Uppförandekodsgruppen (företagsbeskattning) fortsatte också att arbeta vidare med de olika ärendena inom sitt nuvarande ansvarsområde, bland annat EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet, i enlighet med sin halvårsrapport¹. Rådet uppdaterade senast EU:s förteckning den 18 februari 2025².
5. Nedan finns mer ingående uppgifter om särskilda ämnen och ärenden.

B. LAGSTIFTANDE VERKSAMHET

1) Direkt beskattning

a) Missbruk av företag utan substans

6. Den 22 december 2021 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål och om ändring av direktiv 2011/16/EU³ (*Unshell-förslaget*).

¹ Dok. ST 9651/25 + ADD 1–10.

² EUT C, C/2025/1473, 28.2.2025.

³ Dok. ST 15296/21.

7. Syftet med förslaget är att förhindra skatteflykt och skatteundandragande genom åtgärder från företag som saknar substans och att förbättra den inre marknadens funktion. Förslaget syftar till att bekämpa missbruk av företag utan substans för otillbörliga skatteändamål och att säkerställa att företag i EU utan ekonomisk verksamhet eller med minimal ekonomisk verksamhet inte kan få skattefördelar.
8. Den tekniska analysen av förslaget inleddes under första halvåret 2022 och delegationerna förde diskussioner på grundval av kompromisstexter och bakgrundsinformation som utarbetats av de olika ordförandeskapen. Några av de mest diskuterade frågorna är beskattningskonsekvenser, kopplingar till inhemsk lagstiftning mot missbruk, uteslutna enheter, minimisubstans, motbevisning av presumptionen och minskning av den administrativa bördan, intyg om skatterättslig hemvist och informationsutbyte. Högnivågruppen har gett vägledning för fortsatt arbete med de kvarstående frågorna. I princip ställde sig de flesta delegationerna bakom förslagets syften men ansåg att det krävs ytterligare betydande tekniskt arbete för att en överenskommelse ska kunna nås.
9. I juni 2024 lades ett nytt tillvägagångssätt beträffande förslaget fram för delegationerna. I november 2024 omsattes detta tillvägagångssätt i konkreta formuleringsförslag om vissa centrala frågor, särskilt tillämpningsområde, kännetecken, rapporteringsskyldighet och informationsutbyte samt administrativa åtgärder. Dessa formuleringsförslag, de praktiska konsekvenserna av det nya tillvägagångssättet i allmänhet och de områden som skulle behöva uppmärksammas ytterligare diskuterades vid mötet i arbetsgruppen för skattefrågor i november 2024. Några delegationer ansåg att det var viktigt att klargöra förhållandet till direktivet om administrativt samarbete (DAC). Det betonades att eventuella kommande steg i detta ärende bör vidtas på ett sådant sätt att det inte leder till en alltför stor administrativ börda för företag och skattemyndigheter.

10. Under det polska ordförandeskapet godkände rådet slutsatser om en agenda för skatterationalisering och skatteförenkling som bidrar till EU:s konkurrenskraft (se kapitel C, avsnitt 1 nedan). Dessa slutsatser innehåller skatterationaliseringsprinciper som också bör respekteras när man förhandlar om de förslag som behandlas just nu. Vid högnivågruppens möte den 29 april 2025 nämndes Unshell-förslaget som ett ärende som skulle kunna analyseras mot bakgrund av skatterationaliseringsprinciperna.
11. Den 27 maj 2025 diskuterade arbetsgruppen för skattefrågor ärendet. Det påpekades att potentiella överlappningar kan konstateras mellan kännetecknen i den senaste Unshell-kompromisstexten och kännetecknen i DAC 6, vilket skulle kunna innebära en risk för att liknande information rapporteras två gånger enligt ett eventuellt framtida Unshell-direktiv, och förmodligen genom separata it-system. Dessutom sammanfaller målen för DAC 6, såsom att öka skattetransparensten och bekämpa aggressiv skatteplanering, med målen i Unshell-förslaget. Många delegationer ansåg att Unshell-förslagets syften skulle kunna uppnås genom förtydliganden eller ändringar av kännetecknen i DAC 6. I linje med agendan för rationalisering och förenkling betonade delegationerna också att eventuella framtida lösningar inte bör skapa onödiga administrativa bördor. Detta skulle kunna undersökas först när kommissionen har slutfört sina analyser och lagt fram ett eventuellt nytt lagstiftningsförslag om DAC. Som en följd av detta blev det tydligt att analysen av Unshell-förslaget inte bör fortsätta i rådet. Ett sådant tillvägagångssätt skulle vara i linje med principen om skatteförenkling och skatterationalisering och förhindra ytterligare administrativa bördor och efterlevnadsbördor för medlemsstaternas förvaltningar och skattebetalare samt oproportionerliga genomförandekostnader och flerfaldig rapportering. Detta tillvägagångssätt välkomnades av delegationerna.

b) *Direktivet om internprissättning*

12. Den 12 september 2023 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om internprissättning⁴, som huvudsakligen syftar till att i EU-lagstiftningen integrera viktiga principer och regler för internprissättning som överenskommit inom ramen för OECD.

⁴ Dok. ST 12954/23 + ADD 1.

13. Efter den första allmänna diskussionen om detta lagstiftningsförslag under det spanska ordförandeskapet inledde det belgiska ordförandeskapet en ingående analys av kommissionens förslag i arbetsgruppen för skattefrågor. Under det ungerska ordförandeskapet fortsatte diskussionerna i arbetsgruppen för skattefrågor att visa att detta lagstiftningsförslag inte fick tillräckligt stöd från medlemsstaterna. En stor majoritet av medlemsstaterna såg ingen möjlighet att göra ytterligare framsteg på grundval av kommissionens förslag i dess nuvarande form. Endast ett fåtal medlemsstater ansåg att de tekniska diskussionerna skulle kunna fortsätta för att avgöra om det fanns några förfarandenaspekter i samband med reglerna för internprissättning som eventuellt skulle kunna harmoniseras genom ett rådsdirektiv.
14. Det polska ordförandeskapet inhämtade synpunkter från medlemsstaterna i arbetsgruppen för skattefrågor om huruvida deras ståndpunkt om förslaget till rådets direktiv hade ändrats. Under diskussionerna framkom det att medlemsstaterna har många farhågor, bland annat grundläggande principiella farhågor, när det gäller detta lagstiftningsförslag, och att det är osannolikt att en överenskommelse kommer att kunna nås. Även om ett fåtal medlemsstater anser att vissa förfarandenaspekter rörande internprissättning eventuellt skulle kunna regleras i ett direktiv, förefaller det inte möjligt att uppnå en kompromiss på denna grund. Medlemsstaterna stöder dock fullt ut det allmänna målet att minska komplexiteten, kostnaderna och den administrativa bördan för både skattebetalare och skattemyndigheter när det gäller internprissättning.
15. Parallellt med diskussionerna om förslaget till rådets direktiv, och med förbehåll för bestämmelserna i artikel 296.3 i EUF-fördraget, fortsatte det polska ordförandeskapet de tekniska diskussionerna om möjligheten att inrätta en plattform för internprissättning utanför ramen för ett rådsdirektiv. Dessa diskussioner byggde på det faktum att medlemsstaterna uttryckte intresse och stöd för en annan arbetsmetod mellan medlemsstaterna som skulle bibehålla reglerna för internprissättning inom deras behörighetsområde och göra det möjligt att föreslå, utforma och fastställa samförståndsbaseade rättsligt icke bindande lösningar, i linje med OECD:s ram, på praktiska problem på internprissättningsområdet, i syfte att minska komplexiteten, kostnaderna och den administrativa bördan för både skattebetalare och skattemyndigheter.

16. Trots det allmänna stödet för idén om att inrätta en plattform för internprissättning har medlemsstaterna uttryckt olika åsikter om plattformens grundläggande parametrar, såsom dess mandat och struktur, resultatens form och godkännandet av dess arbete (utfall), och möjligheten till politiskt engagemang för att genomföra dem och översynen eller övervakningen av dem. Vissa medlemsstater stödde ett inrättande av plattformen med ett brett mandat, ett politiskt engagemang och en översyns- eller övervakningsmekanism, vilka alla var avgörande för att kommissionen skulle kunna säkerställa plattformens effektivitet, men ingen överenskommelse nåddes i denna fråga.
17. Det noteras dock att medlemsstaterna är positivt inställda till idén att kommissionen skulle kunna inrätta en plattform för internprissättning, som verkar på grundval av samförstånd mellan medlemsstaterna, som undersöker praktiska frågor på internprissättningsområdet, i syfte att bibehålla reglerna för internprissättning inom medlemsstaternas behörighetsområde, och som utformar och föreslår samförståndsbaseade rättsligt icke bindande lösningar, i linje med OECD:s ram, i syfte att minska komplexiteten, kostnaderna och den administrativa bördan för både skattebetalare och skattemyndigheter.

c) Befit-direktivet

18. Den 12 september 2023 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om regelverk för inkomstbeskattning för företag i Europa (Befit)⁵, vars huvudsyfte är att utveckla en gemensam ram för bolagsskatt för stora multinationella företag i EU. När Befit föreslogs drog kommissionen tillbaka sina förslag om en gemensam (konsoliderad) bolagsskattebas, som hade legat på rådets bord sedan 2016 och som lades på is på grund av de globala förhandlingar som inleddes parallellt om tvåpelarlösningen (inom ramen för G20/OECD:s inkluderande ramverk mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster).

⁵ Dok. ST 12965/23 + ADD 1–3.

19. Det förberedande arbetet hittills sammanfattas i rådets tidigare rapporter om skattefrågor.⁶ Under det polska ordförandeskapet, i syfte att göra ytterligare framsteg inom skattepolitik och skattelagstiftning, fattades beslut om att fokusera på ett antal andra prioriteringar som tas upp i inledningen till denna rapport.⁷
20. I rådets tidigare rapport om skattefrågor noteras att ”*vissa medlemsstater skulle välkomna en politisk diskussion om Befit, men det anses att ytterligare reflektion och tekniskt arbete kommer att krävas dessförinnan för att fastställa nästa steg i dessa förhandlingar under det kommande ordförandeskapet. I detta avseende föreslog flera medlemsstater också möjligheten att prioritera diskussionerna om vissa specifika delar av förslaget som en väg framåt. Den tekniska analysen av kommissionens förslag skulle därför kunna fortsätta i syfte att förbereda en diskussion om de politiska valen.*”⁸

2) **Indirekt beskattning**

a) Moms och digitalisering

21. Den 8 december 2022 lade kommissionen fram sitt paket om moms och digitalisering, som innehåller följande tre förslag:
- Ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern⁹.
 - Ett förslag till rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller de arrangemang för administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet som krävs för den digitala tidsåldern¹⁰. och
 - Ett förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller informationskrav för vissa mervärdesskatteordningar¹¹.

⁶ Dok. ST 11287/24, punkterna 34–38, och dok. ST 16673/24, punkterna 27–30.

⁷ Punkt 3 i denna rapport.

⁸ Dok. ST 16673/24, punkt 30.

⁹ Dok. ST 15841/22.

¹⁰ Dok. ST 15842/22.

¹¹ Dok. ST 15843/22.

22. Paketet har tre mål. För det första syftar det till att modernisera skyldigheterna i fråga om mervärdesskattedeklaration genom att införa krav på digital rapportering baserad på elektronisk fakturering. För det andra är avsikten att hantera plattformsekonomin utmaningar genom att uppdatera de tillämpliga mervärdesskattereglerna. För det tredje eftersträvar man att åtgärda den administrativa bördan genom att gå över till en enda momsregistrering.
23. Den 5 november 2024 nådde Ekofinrådet en överenskommelse om denna kompromiss, bestående av en allmän riktlinje om ändringsdirektivet, en politisk överenskommelse om ändringsförordningen och en politisk överenskommelse om den ändrade genomförandeförordningen. Rådet beslutade också att på nytt höra Europaparlamentet om direktivet. Europaparlamentet avgav ett nytt yttrande den 18 februari.
24. Den 11 mars 2025 antog rådet formellt paketet¹². De relevanta rättsakterna offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 25 mars 2025¹³.
- b) Momsregler för distansförsäljning av importerade varor och mervärdesskatt vid import
25. Den 17 maj 2023 lade kommissionen fram ett paket med förslag som en del av en bred och omfattande reform av tullunionen, som åtföljdes av ett meddelande med titeln *Tullreform: Ta tullunionen till nästa nivå*¹⁴. Paketet innehöll också ett förslag om mervärdesskatt, nämligen förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för beskattningsbara personer som möjliggör distansförsäljning av importerade varor och tillämpningen av den särskilda ordningen för distansförsäljning av varor importerade från ett tredjeterritorium eller ett tredjeland och särskilda ordningar för deklaration och betalning av mervärdesskatt vid import (direktivet om distansförsäljning av importerade varor och mervärdesskatt vid import)¹⁵.

¹² Dok. ST 6304/25.

¹³ EUT L, 2025/516, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/516/oj>; EUT L, 2025/517, 25.3.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/517/oj>; EUT L, 2025/518, 25.3.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/518/oj.

¹⁴ Dok. ST 9622/23.

¹⁵ Dok. ST 9638/23.

26. Ett av syftena med tullreformen är att ta itu med den drastiska ökningen av handelsvolymerna, som till stor del beror på den enorma ökningen av e-handeln, som genererar ett mycket stort antal småpaket med varor av lågt värde. Till svårigheterna läggs även fallen av undervärdering och avsiktlig uppdelning av försändelser i syfte att hålla värdet på försändelserna under 150 EUR för att undvika tull. Reformförslagen strävar därför efter att avskaffa tullbefrielsen för varor till ett värde av upp till ett tröskelvärde på 150 EUR och att införa ett nytt tullsattssystem för försändelser av lågt värde med fyra kategorier.
27. För närvarande gäller detta tröskelvärde på 150 EUR också vid tillämpningen av bestämmelsen om ordningen för faktiska leverantörer i momsdirektivet och vid användningen av den enda kontaktpunkten för import (*importordningen*): dess tillämpning är begränsad till distansförsäljning av importerade varor som inte överstiger 150 EUR. Förslaget om mervärdesskatt i paketet syftar till att avskaffa detta tröskelvärde även för importordningen, för att anpassa tull- och mervärdesskattereglerna när det gäller e-handel.
28. Eftersom det inte fanns något stöd för en obligatorisk användning av importordningen inom ramen för förhandlingarna om paketet om moms och digitalisering togs dessutom en alternativ lösning fram under det spanska och det belgiska ordförandeskapet för att uppmuntra användningen av importordningen, särskilt genom att göra leverantören eller den faktiska leverantören ansvarig för mervärdesskatt vid import i de medlemsstater som är varornas slutdestination (vilket innebär att (faktiska) leverantörer skulle behöva registrera sig separat i varje medlemsstat där de bedriver affärsverksamhet om de inte använder importordningen).
29. På grund av de nära kopplingarna mellan denna incitamentslösning och reformen av unionens tullkodex beslutade man att diskutera de relevanta bestämmelserna inom ramen för förslaget om mervärdesskatt i tullreformen. Under fyra möten i arbetsgruppen för skattefrågor förfinade det ungerska ordförandeskapet lösningen ytterligare, med åtgärder för att ytterligare säkerställa betalning av mervärdesskatt på import och en reservåtgärd som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att i specifika fall tillåta kunden att betala mervärdesskatt vid import, och diskuterade avskaffandet av tröskelvärdet på 150 EUR för importordningen.

30. Under förhandlingarna framfördes ett förslag om att utvidga definitionen av ”distansförsäljning av varor importerade från ett tredjeterritorium eller ett tredjeland” till leveranser från tullager, i syfte att skapa lika villkor – när det gäller möjligheten att använda importordningen för mervärdesskatt – mellan leveranser som anländer i enskilda paket och leveranser som anländer i bulk till tullager för vidareförsäljning till konsumenter. Med tanke på de möjliga fördelarna vad gäller tullkontroller inkluderade det ungerska ordförandeskapet detta förslag i sin kompromisstext till utkastet till direktiv om distansförsäljning av importerade varor och mervärdesskatt vid import.
31. Avskaffandet av tröskelvärdet på 150 EUR och utvidgningen till tullager har en mycket nära koppling till tullreformen och kommer att behöva diskuteras mot bakgrund av de politiska val som gjorts i förhandlingarna om det lagstiftningspaketet, men någon sådan koppling finns inte mellan tullreformen och åtgärderna för att uppmuntra användningen av IOSS. I huvudsak ersätter den alternativa strategin endast de bestämmelser från paketet om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern som skulle ha gjort IOSS obligatoriskt. Genom att ytterligare uppmuntra regelbunden deklARATION av mervärdesskatt i stället för bedömning och betalning vid gränsen förenklar åtgärderna för att uppmuntra IOSS uppbörden av mervärdesskatt. Eftersom åtgärderna avskräcker från bristande efterlevnad ansåg det polska ordförandeskapet dessutom att de enbart av mervärdesskatteskal är nödvändiga och önskvärda. Antagandet av dessa åtgärder ger även klarhet om den tillämpliga mervärdesskatteramen i förhandlingarna om reformen av unionens tullkodex.
32. I detta syfte utarbetade det polska ordförandeskapet ett utkast med de bestämmelser som bör antas separat, åtföljt av ett uttalande som ska tas till rådets protokoll om att rådet kommer att fortsätta att arbeta med de återstående delarna av utkastet till direktiv. Detta tillvägagångssätt fick också stöd av kommissionen. Samtidigt anordnade ordförandeskapet också en politisk diskussion om ett antal möjliga åtgärder för att göra IOSS stabilare i syfte att eventuellt utvidga dess tillämpningsområde i framtiden.

33. Vid högnivågruppens möte stödde nästan alla delegationer en reviderad kompromisstext som endast innehöll bestämmelserna om incitament. Några delegationer hade fortfarande reservationer. För att tillmötesgå dessa delegationers betänkligheter gjorde ordförandeskapet ett antal ändringar av kompromisstexten och utkastet till rådets uttalande.
34. Den 13 maj 2025 nådde Ekofinrådet en allmän riktlinje om texten på denna grundval¹⁶. Rådet beslutade också att höra Europaparlamentet om texten så att den kan antas, med förbehåll för juristlingvisternas granskning.
- c) Elektroniskt intyg om undantag från mervärdesskatteplikt
35. Den 8 juli 2024 offentliggjorde kommissionen två förslag i syfte att ersätta det nuvarande pappersintyget om undantag från mervärdesskatteplikt med ett elektroniskt intyg om undantag från mervärdesskatteplikt:
- i) Ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller det elektroniska intyget om undantag från mervärdesskatteplikt. och
 - ii) Ett förslag till rådets genomförandeförordning om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller det elektroniska intyget om undantag från mervärdesskatteplikt.
36. Förslaget till ändring av momsdirektivet skapar de rättsliga förutsättningarna för kommissionen att utveckla det elektroniska intyget genom genomförandeåtgärder, medan förslaget till ändring av genomförandeförordningen föreskriver alternativ användning av både pappersintyg och elektroniska intyg under en övergångsfas.
37. Ekofinrådet nådde en politisk överenskommelse om paketet den 10 december 2024 och den 18 februari 2025 antog rådet paketet formellt¹⁷. Rättsakterna offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 28 februari 2025¹⁸.

¹⁶ Dok. ST 8710/25.

¹⁷ Dok. ST 5431/25.

¹⁸ EUT L, 2025/425, 28.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/425/oj>; EUT L, 2025/428, 28.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2025/428/oj.

d) Översyn av energiskattedirektivet

38. Den 14 juli 2021 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om en omstrukturering av unionsramen för beskattning av energiprodukter och elektricitet (omarbetning)¹⁹ (*förslaget till energiskattedirektiv*),
39. Förslaget till energiskattedirektiv ingår i 55 %-paketet²⁰, som syftar till att genomföra EU:s ambitiösa mål att minska utsläppen med minst 55 % fram till 2030 jämfört med 1990 års nivåer och att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Paketet består av förslag som är sammankopplade med varandra och som har samma mål: en rättvis, konkurrenspräglad och grön omställning både 2030 och efteråt.
40. Syftet med förslaget till energiskattedirektiv är att nå följande mål:
- a) Att skapa en anpassad ram som bidrar till EU-målen för 2030 och målet om klimatneutralitet senast 2050 inom ramen för den europeiska gröna given. Detta skulle innefatta att beskattningen av energiprodukter och elektricitet överensstämmer med EU:s energi-, miljö- och klimatpolitik, vilket skulle bidra till EU:s insatser för att minska utsläppen.
 - b) Att skapa en ram som upprätthåller och förbättrar EU:s inre marknad genom att uppdatera energiprodukters omfattning och skattesatsernas struktur samt rationalisera medlemsstaternas användning av skattebefrielser och skattenedsättningar. och
 - c) Att bevara förmågan att generera intäkter för medlemsstaternas budgetar.

¹⁹ Dok. ST 10872/21.

²⁰ Dok. ST 10849/21.

41. Den 17 juni 2022 tog Ekofinrådet del av ordförandeskapets lägesrapport om förslaget till energiskattedirektiv²¹. Den 6 december 2022 höll Ekofinrådet en riktlinjedebatt²² om förslaget till energiskattedirektiv och gav politisk vägledning om det fortsatta arbetet. Ministrarna stödde generellt ordförandeskapets mer flexibla inställning och bad om lösningar på olösta frågor. Vid riktlinjedebatten på Ekofinrådets möte den 10 december 2024²³ ansåg de flesta delegationer ansåg att den kompromiss som hittills nåtts om direktivet som helhet utgör en skör balans mellan olika åsikter, med beaktande av flera aspekter, såsom de gröna målen, medlemsstaternas särdrag, konkurrenskraften och den inre marknaden. Några delegationer fäste fortfarande uppmärksamheten på vissa frågor som måste diskuteras ytterligare. Den tekniska analysen har fortsatt, med beaktande av den politiska vägledningen.
42. Med utgångspunkt i de framsteg som gjorts av de föregående ordförandeskapen fortsatte det polska ordförandeskapet arbetet med översynen av energiskattedirektivet. Ordförandeskapet utarbetade fullständiga kompromisstexter vid flera tillfällen. Ärendet analyserades i arbetsgruppen för skattefrågor den 30 januari, 1 april och 20 maj. Information om ärendet lämnades också till delegationerna vid mötet i högnivågruppen den 12 juni. Den 20 juni 2025 tog Ekofinrådet del av ordförandeskapets lägesrapport om energiskattedirektivet²⁴.

²¹ Dok. ST 9874/22.

²² Dok. ST 14736/22.

²³ Dok. ST 16174/24 REV 1.

²⁴ Dok. 7819/25.

3) Administrativt samarbete i fråga om beskattning

a) Direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC9)

43. Den 28 oktober 2024 lade kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning ("DAC9")²⁵.
44. Huvudsyftet med detta lagstiftningsförslag var att genomföra särskilda bestämmelser i rådets direktiv (EU) 2022/2523 av den 15 december 2022 om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen²⁶. Detta gäller särskilt artikel 44 i direktivet, där det fastställs en skyldighet för de enheter som av multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner utsetts att lämna deklARATION att lämna informationen om tilläggsskatt i deklARATIONEN. TilläggsskattedeklARATIONEN ska lämnas in med hjälp av en standardiserad mall.
45. Efter förberedande arbete²⁷ nådde Ekofinrådet vid mötet den 11 mars 2025 en politisk överenskommelse om texten till utkastet till direktiv²⁸, i syfte att anta direktivet, med förbehåll för juristlingvisternas granskning. Ett uttalande från rådet och ett uttalande från kommissionen togs till protokollet från detta rådsmöte.²⁹
46. Den 14 april 2025 antog rådet (utrikes frågor) rådets direktiv (EU) 2025/872 om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning.³⁰ Rättsakten offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 6 maj 2025³¹.

²⁵ Dok. ST 15004/24 + ADD1.

²⁶ EUT L 328, 22.12.2022, s. 1 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj>.

²⁷ Dok. ST 6760/25 + ADD1.

²⁸ Dok. ST 6845/25.

²⁹ Dok. 7009/25, s. 3, punkt 4 och bilagan.

³⁰ Dok. ST 6963/25, ST 8024/25.

³¹ EUT L, 2025/872, 6.5.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/872/oj>.

b) EU-avtal med Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino och Schweiz

47. Efter de diskussioner i högnivågruppen som inleddes 2023³² förelade kommissionen den 17 januari 2024 rådet en rekommendation till rådets beslut om bemyndigande för kommissionen att inleda förhandlingar om ändring av de fem avtalen om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet, Furstendömet Liechtenstein, Furstendömet Andorra, Furstendömet Monaco respektive Republiken San Marino för att förbättra den internationella skattedisciplinen³³.
48. Syftet med de planerade förhandlingarna om ändring av dessa fem avtal är följande:
- a) Att säkerställa att det automatiska utbytet av upplysningar om finansiella konton mellan EU:s medlemsstater och de fem länder utanför EU som omfattas av de fem respektive EU-avtalen är anpassat till och fortsätter att ske i enlighet med den uppdaterade gemensamma rapporteringsstandard som utarbetats av OECD från och med den 1 januari 2026. Genomförandet av den uppdaterade gemensamma rapporteringsstandarden inom EU har införts i direktiv 2023/2226 (DAC8).
 - b) Att uppdatera de rättsliga hänvisningarna till direktiv 95/46/EG genom hänvisning till förordning (EU) 2016/679 (dataskyddsförordningen) när så krävs.

³² Dok. ST 16411/23, s. 17.

³³ Dok. ST 5598/24 + ADD 1.

49. Den 21 maj antog rådet rådets beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar om ändring av avtalen mellan Europeiska unionen och Schweiziska edsförbundet, Furstendömet Liechtenstein, Furstendömet Andorra, Furstendömet Monaco respektive Republiken San Marino avseende automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton för att förbättra den internationella skattedisciplinen³⁴ och enades om förhandlingsdirektiven³⁵. Det beslutades att i förhandlingsdirektiven införa en ändring av avtalet med Schweiz när det gäller bistånd vid uppbörd av direkta och indirekta skatter.
50. Vid högnivågruppens möten den 26 september och 24 oktober 2024, och den 8 januari, 26 februari, 29 april och 12 juni 2025 samt mötena i arbetsgruppen för skattefrågor den 31 januari och 27 maj 2025 rapporterade kommissionen om de framsteg som gjorts i förhandlingarna om ändring av avtalen med Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco och Andorra och lade därefter fram resultatet av dessa förhandlingar, nämligen utkastet till ändringsprotokoll i syfte att parafera texterna.

³⁴ Dok. ST 9543/24, ST 9245/24.

³⁵ Dok. ST 9245/24 ADD 1.

C. ICKE LAGSTIFTANDE VERKSAMHET

1) Slutsatser om en agenda för skatterationalisering och skatteförenkling som bidrar till EU:s konkurrenskraft

51. I sina slutsatser som godkändes vid mötet den 17–18 april 2024³⁶ betonade Europeiska rådet behovet av en ”ny giv för EU:s konkurrenskraft, som är förankrad i en fullt integrerad inre marknad”, och erinrade om behovet av rättssäkerhet och rättslig förutsägbarhet, mer integration, konsekvens, öppenhet för innovativa förhållningssätt samt digitala lösningar som standard, samtidigt som den administrativa bördan minskas. I Budapestförklaringen om den nya givna för den europeiska konkurrenskraften³⁷ betonade Europeiska rådet behovet av en förenklingsrevolution som säkerställer ett tydligt, enkelt och smart regelverk för företag och drastiskt minskar bördor kopplade till administration, regler och rapportering, särskilt för små och medelstora företag.
52. I rådets riktlinjedebatt den 18 januari 2025 om säkerställande av ”ett globalt konkurrenskraftigt företagsklimat i Europa – förenkling, rationalisering och minskning av regelbördan” nämnde vissa ministrar behovet av att förenkla skattesystemen och utrymmet för att avreglera EU:s skattelagstiftning.
53. Mot denna bakgrund föreslog ordförandeskapet att man skulle inleda arbetet med rådets slutsatser som skulle representera rådets synpunkter och ge vägledning om eventuella kommande initiativ för att förbättra EU:s konkurrenskraft och minska den administrativa bördan, regelbördan och rapporteringsbördan i fråga om beskattning. Förslaget fick brett stöd från delegationerna, och ordförandeskapet konstaterade att det skulle börja arbeta på slutsatser på grundval av delegationernas synpunkter.

³⁶ Dok. EUCO 12/24.

³⁷ Budapestförklaringen om den nya givna för den europeiska konkurrenskraften, <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

54. Slutsatserna behandlades av arbetsgruppen för skattefrågor den 20 februari och 26 februari 2025. En reviderad version av slutsatserna lades fram för Coreper den 4 mars 2025 och rådet godkände slutsatserna den 11 mars 2025³⁸.
55. Vid högnivågruppens möte den 29 april 2025 redogjorde det polska ordförandeskapet för ordförandeskapstrions strategi för uppföljning av slutsatserna.

2) **Tobaksvaror**

56. Den 26 februari 2025 förde högnivågruppen en diskussion om utmaningar i samband med beskattning av tobaksvaror och nikotinprodukter. Det framgick av diskussionen att medlemsstaterna var för sig har infört skatter på dessa produkter i avsaknad av EU-regler om beskattning av nya alternativa produkter och med tanke på den snabbt växande marknaden för dessa produkter. Detta har lett till betydande skillnader i beskattning av dessa nya produkter, vilket i sin tur skapar administrativa utmaningar när det gäller att övervaka denna ekonomiska verksamhet, något som har lett till ökad snedvridning av konkurrensen och ineffektivitet på den inre marknaden. Under högnivågruppens möte uttryckte nästan ingen medlemsstat några starka reservationer mot ett initiativ från kommissionen som omfattar alternativa tobaksvaror och nikotinprodukter, medan vissa medlemsstater uttryckte en önskan om att bevara marknads konkurrenskraft. Dessutom efterlyste en stor majoritet av medlemsstaterna öppet åtgärder från kommissionens sida på detta område.
57. Även om rådet redan i sina slutsatser om tobak från 2020 uppmanade kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag om översyn av lagstiftningen om tobaksbeskattning, har kommissionen inte lagt fram något sådant förslag och kommissionens arbetsprogram för 2025 innehåller inte heller något sådant förslag.

³⁸ Dok. ST 6748/25.

3) Administrativt samarbete om spelverksamhet

58. Den 8 januari 2025 höll högnivågruppen en diskussion om att förbättra det administrativa samarbetet när det gäller spel för att ta itu med de utmaningar för den inre marknaden som uppstår till följd av digitaliseringen av ekonomin. Det påpekades att verksamhet som bedrivs av offshorewebbplatser och offshoreplattformar som erbjuder olaglig spelverksamhet kan medföra en risk för skatteundandragande och inkomstbortfall för medlemsstaterna.
59. Inrättande av en expertgrupp och användning av administrativt samarbete för att utbyta information om spelverksamhet, inbegripet inrättande av en databas, föreslogs som vägar att minska problemet. Det betonades att spelverksamhet är ett multidisciplinärt område, där beskattning är en del av den större bilden. Innan åtgärder vidtas finns det ett behov av att bättre förstå vilka eventuella luckor som kan finnas i fråga om beskattning och att kartlägga relevant lagstiftning. Vid högnivågruppens möte den 26 februari 2025 lämnade ordförandeskapet ytterligare information på området spelverksamhet.

4) Den internationella utvecklingen

60. Högnivågruppen informerades regelbundet om den centrala relevanta internationella skattepolitiska utvecklingen.
- a) OECD/G20:s inkluderande ramverk mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster
61. Delegationerna informerades regelbundet om det pågående arbetet och läget i OECD:s/G20:s inkluderande ramverk mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster samt om de skattepolitiska aspekter som behandlades vid mötena mellan G20-ländernas finansministrar och centralbankschefer.
62. I detta skede är en tvåpelarlösning för att ta itu med de utmaningar på skatteområdet som uppstår till följd av digitaliseringen av ekonomin fortfarande en av de huvudfrågor som diskuteras i OECD:s/G20:s inkluderande ramverk om urholkning av skattebasen och överföring av vinster. På detta område omfattar de viktigaste diskussionerna för närvarande ett antal viktiga frågor som rör det globala genomförandet av den andra pelaren.

63. Även om ett bredare globalt genomförande fortfarande är ett önskat mål ingår reglerna för den andra pelaren redan i EU:s regelverk genom rådets direktiv (EU) 2022/2523 av den 15 december 2022 om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen.
64. Med tanke på dessa frågors betydelse diskuterade högnivågruppen, på initiativ av det polska ordförandeskapet, läget och ett antal tekniska alternativ för en väg framåt i dessa frågor.
65. I detta sammanhang, och så som anges i det uttalande som nyligen gjordes av OECD:s/G20:s inkluderande ramverk mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster efter dess 17:e plenarmöte den 7–10 april 2025, kommer konstruktiva diskussioner att krävas för att främja det kritiskt viktiga målet att säkerställa säkerhet och stabilitet i det internationella skattesystemet.
66. Dessa förhandlingar är också av grundläggande betydelse med tanke på målet att säkerställa EU:s och dess medlemsstaters ekonomiska konkurrenskraft och skapa lika villkor för alla berörda multinationella företag. Det nödvändiga förberedande arbetet väntas därför i förekommande fall fortsätta både på teknisk och politisk nivå.

b) Förhandlingar om FN:s ramkonvention om internationellt skattesamarbete

67. Den 27 november 2024 antog FN:s generalförsamlings 79:e session resolutionen om främjande av inkluderande och effektivt internationellt skattesamarbete inom Förenta nationerna för att inleda de formella förhandlingarna om en ramkonvention. EU:s medlemsstater lade ned sina röster.

68. Förhandlingar vid den mellanstatliga förhandlingskommittén om den nya konventionen och två tidiga protokoll inleddes 2025, och de första mötena om sakfrågor ägde rum i New York den 3–6 februari 2025. Under denna session enades delegaterna om förfaranden och sjösatte tre informella arbetsområden för att vägleda förhandlingarna: Arbetsområde I om ramkonventionen, arbetsområde II om protokoll 1 om beskattning av inkomster från gränsöverskridande tjänster och arbetsområde III om protokoll 2 om förebyggande och lösning av tvister. Dessa arbetsflöden syftar till att utarbeta utkast till delar och tekniska bidrag för att stödja framstegen med de framförhandlade texterna. Högnivågruppen informerades regelbundet om diskussionerna.

5) Uppförandekodsgruppen (företagsbeskattning)

69. Uppförandekodsgruppen höll möten den 29 januari och 30 april 2025, och undergruppens möten hölls den 14 och 23 januari, 27 februari och den 22 maj 2025.

70. Halvårsöversynen av EU:s förteckning över icke samarbetsvilliga jurisdiktioner på skatteområdet antogs av rådet den 18 februari 2025 och offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 28 februari 2025³⁹.

71. En mer omfattande rapport finns i den särskilda halvårsrapporten från uppförandekodsgruppen⁴⁰.

³⁹ EUT C, C/2025/1473, 28.2.2025.

⁴⁰ Dok. ST 9651/25 + ADD 1–7.

6) Rysslands angrepp mot Ukraina

72. Mot bakgrund av Rysslands angrepp mot Ukraina med medverkan av Belarus behandlade rådets arbetsgrupp för skattefrågor ett antal åtgärder som medlemsstaterna skulle kunna vidta för att stödja genomförandet av EU:s restriktiva åtgärder (i förhållande till Ryssland och Belarus) och förhindra att de kringgås, genom instrument för samarbete på skatteområdet.
73. För det första enades medlemsstaterna om nödvändigheten av att upphöra med allt informationsutbyte för skatteändamål med Ryssland och Belarus. För det andra diskuterade EU:s medlemsstater ett antal åtgärder som syftar till att öka det administrativa samarbetet och användningen av andra instrument på skatteområdet i samband med verkställandet av de restriktiva åtgärderna.
74. I detta sammanhang kommer arbetsgruppen för skattefrågor att fortsätta att följa den fortsatta utvecklingen när det gäller dessa åtgärder, inbegripet det arbete som äger rum på den tillfälliga plattform som kommissionen inrättade den 3 juni 2022 i form av en undergrupp för skatteuppbörd inom arbetsgruppen ”Freeze and Seize”.
75. Vid högnivågruppens möte den 12 juni 2025 tog delegationerna del av en uppdatering från kommissionen om arbetet i denna undergrupp.

7) Skatt utanför skatteområdet (*Tax in non-tax areas – Tinta*)

76. Den 19 november 2013 enades högnivågruppen om att skattebestämmelser i ärenden som inte avser skatter och som leder till ändringar av medlemsstaternas skattelagstiftning eller administrativa praxis, eller som har andra konsekvenser på beskattningsområdet, bör omfattas av en s.k. informell varningsmekanism. En systematisk strategi för att skatteexperter ska uppmärksamma dessa ärenden, med stöd av rådets generalsekretariat, har fortlöpande säkerställt att medlemsstaterna förvarnas i tid, även vid förhandlingar om avtal mellan EU och tredjeländer. Högnivågruppen tog del av den senaste informationen i detta avseende.

8) Särskilda rapporter från Europeiska revisionsrätten

77. Den 28 november 2024 lade Europeiska revisionsrätten fram Särskild rapport nr 27/2024 med rubriken ”Bekämpning av skadliga skattesystem och företagens skatteflykt – EU har inrättat en första försvarslinje, men det finns brister i hur åtgärderna genomförs och övervakas.” I rapporten granskas EU:s insatser för att bekämpa skadliga skattesystem och företagens skatteflykt.
78. Den 24 mars 2025 lade revisionsrätten fram Särskild rapport nr 08/2025 med rubriken ”Mervärdesskattebedrägerier vid import – EU:s ekonomiska intressen skyddas inte tillräckligt när förenklade tullförfaranden vid import används”. I rapporten görs en bedömning av huruvida EU:s ekonomiska intressen och den inre marknaden skyddas effektivt mot mervärdesskattebedrägerier vid import när förenklade tullförfaranden vid import används.
79. Den 26 februari och den 12 juni 2025 höll revisionsrätten presentationer om respektive rapporter i högnivågruppen.

9) Internationell skattetvistlösningskommission (ITDRC)

80. Vid högnivågruppens möte den 12 juni 2025 fick medlemsstaterna en uppdatering om förhandlingarna om en multilateral konvention om en internationell skattetvistlösningskommission.