



Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB)

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag om direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB), KOM(2011) 121.

Utskottet anser att förslaget inte i sitt nuvarande skick till alla delar är utformat så att det är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande i ärendet.

Till utlåtandet har en reservation (M, FP, C, KD) lämnats.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Direktivförslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Inledning	6
Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende	6
Regeringens bedömning	7
Utskottets ställningstagande	8
Reservation	9
Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) (M, FP, C, KD)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB)

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Reservation (M, FP, C, KD)

Stockholm den 5 maj 2011

På skatteutskottets vägnar

Henrik von Sydow

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Henrik von Sydow (M), Jennie Nilsson (S), Ulf Berg (M), Fredrik Olovsson (S), Lena Asplund (M), Christina Oskarsson (S), Fredrik Schulte (M), Hans Olsson (S), Gunnar Andrén (FP), Christina Karlsson (S), Karin Nilsson (C), Anders Karlsson (S), Helena Leander (MP), Lars Gustafsson (KD), David Lång (SD), Jacob Johnson (V) och Johnny Munkhammar (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag om direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattetas (CCCTB), KOM(2011) 121 slutlig. Kammaren hänvisade den 29 mars 2011 kommissionens förslag till skatteutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 18 maj 2011.

Skatteutskottet beslutade den 14 april 2011 att begära information av regeringen om hur den bedömer förslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Regeringen redovisade den 19 april 2011 sin bedömning i faktapromemoria 2010/11:FPM96.

Direktivförslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår skatteregler på EU-nivå som ska vara tillgängliga för företag och företagsgrupper inom EU som väljer att beskattas enligt dessa regler i stället för att beskattas enligt nationella skatteregler. Direktivförslaget innehåller bestämmelser om vilka intäkter som ska vara skattepliktiga, avdragsrätt, behandling av förluster, värderingsprinciper, avsättningar, avskrivningar, omstruktureringar, regler som ska motverka missbruk, regler om räntebetalningar till närstående företag med hemvist i ett tredjeland samt CFC-regler m.fl. regler som måste finnas i ett bolagsskattesystem. Från ett koncernperspektiv innebär reglerna att skattepliktiga inkomster (respektive förluster) hos alla företag i koncernen ska beräknas enligt de gemensamma reglerna och läggas samman (konsolideras) till en enda post som blir det skattemässiga resultatet för koncernens samlade verksamhet. Företag som valt att ingå i systemet måste kvarstå i systemet under fem år.

Förslaget innehåller regler om hur en koncerns skatteunderlag ska fördelas mellan de medlemsstater där koncernen har verksamhet. Tre likvärdigt viktade faktorer ska ligga till grund för fördelningen, nämligen arbetskraft, tillgångar och försäljning. Faktorn arbetskraft bör enligt förslaget beräknas på grundval av lönekostnader och antalet anställda (varvid respektive post får en viktning på $\frac{1}{2}$). Faktorn tillgångar bör enligt förslaget utgöras av samtliga materiella anläggningstillgångar. Faktorn försäljning bör enligt förslaget tas med för att destinationsmedlemsstatens intressen ska beaktas på ett skäligt sätt. Dessa faktorer och viktningen av dem avses medföra att vinsten beskattas där den har intjänats. En skyddsklausul ska medge att en alternativ metod används, om resultatet av fördelningen inte ger en rättvisande bild av affärsverksamhetens omfattning. Varje medlemsstat ska

beskatta sin andel av koncernens skattebas med sin egen bolagsskattesats. Koncernens konsoliderade deklARATION ska hanteras av skattemyndigheten i det land där koncernens moderbolag har sin hemvist.

Den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen är enligt kommissionen en skattepolitisk åtgärd som ska förenkla skattereglerna, minska kostnaderna för att följa reglerna och undanröja skattehindren för företag som bedriver verksamhet över gränserna. Den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen avses vidare ge en nystart för den inre marknaden och flaggskeppsinitiativet för industripolitik i Europa 2020-strategin och bidra till att genomföra de breda målen i unionens industripolitik enligt Europa 2020-strategin.

Effekterna för medlemsstaternas skatteinkomster av en gemensam konsoliderad skattebas beror enligt kommissionen i slutändan på de nationella politiska val som görs i fråga om kombinationen av olika skatteinstrument och tillämpliga skattesatser. Det är enligt kommissionen följaktligen svårt att förutsäga de exakta effekterna för var och en av medlemsstaterna.

För en närmare redovisning av direktivets innehåll och regeringens preliminära ståndpunkt till förslaget hänvisar utskottet till regeringens faktabro-memoria 2010/11:FPM96.

Utskottets prövning

Inledning

Som rättslig grund för direktivförslaget har kommissionen hänvisat till artikel 115 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Enligt bestämmelsen ska rådet utfärda direktiv om tillnärmning av lagar som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Skattefrågor ska beslutas med enhällighet i ministerrådet efter att Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén hörts.

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt denna ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Enligt Lissabonfördraget ska alla nationella parlament få del av utkastet till lagstiftningsakter för att bedöma initiativens förenlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med 10 kap. 6 § riksdagsordningen har riksdagen att pröva om lagstiftningsakten strider mot subsidiaritetsprincipen.

Subsidiaritetsprincipens tillämpning i detta ärende

Kommissionen har anfört följande till stöd för att direktivförslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Systemet med en gemensam konsoliderad bolagsskattebas syftar till att hantera de skattehinder som företag ställs inför när de ska bedriva verksamhet på den inre marknaden, främst på grund av att det finns 27 olika skattesystem i EU. Om varje medlemsstat enskilt utformar och genomför icke samordnade åtgärder skulle detta bara reproducera den nuvarande situationen, eftersom företag fortfarande skulle behöva hantera lika många skatteförvaltningar som det antal medlemsstater där de är skattskyldiga.

Om varje medlemsstat tillämpar sitt eget system skulle de regler som beskrivs i detta förslag, som gränsöverskridande förlustutjämning och skattebefriade koncernomstruktureringar, vara ineffektiva och kunna skapa snedvridningar på marknaden, i synnerhet dubbelbeskattning eller utebliven beskattning. Olika nationella regler för uppdelning av vinster skulle inte heller förbättra den nuvarande – redan komplicerade – processen för att fördela vinster mellan närstående företag.

Problemets karaktär förutsätter en gemensam metod.

En enda uppsättning regler för beräkning, konsolidering och fördelning av skattebaser mellan närstående företag i EU väntas mildra de marknadssnedvridningar som vållas av de nuvarande 27 nationella skattesystemen. Systemets byggstenar, i synnerhet gränsöverskridande förlustutjämning, skattebefriade överföringar av tillgångar inom en koncern och fördelning av koncernens skattebas med hjälp av en for-

mel, kan bara förverkligas inom ett gemensamt regelverk. Följaktligen måste gemensamma regler för administrativa förfaranden utformas för att principen om kontakt med en enda förvaltning ska kunna fungera.

Förslaget är begränsat till att bekämpa de skattehinder som vållas av olikheter mellan de nationella systemen för att beräkna skattebasen för närstående företag. Vid uppföljningen av undersökningen om företagsbeskattning framkom att det bästa sättet att åtgärda dessa hinder skulle vara att införa ett gemensamt regelverk för beräkning av bolagsskattebasen och konsolidering över gränserna. Dessa problem kan bara lösas genom att man antar lagstiftning på unionsnivå, eftersom de främst är av gränsöverskridande karaktär. Detta förslag kan således motiveras genom hänvisning till subsidiaritetsprincipen, i det att enskilda åtgärder från medlemsstaternas sida inte skulle uppnå de avsedda resultaten.

Regeringens bedömning

Regeringen har i faktapromemoria 2010/11:FPM96 redovisat sin bedömning i subsidiaritetsfrågan enligt följande.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. I dessa avseenden bestämmer i princip den enskilda medlemsstaten själv. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Företagsbeskattningen är nära integrerad med både andra delar av skatteområdet och med medlemsstaternas ekonomiska och politiska förhållanden. Sett från det perspektivet är medlemsstaten bättre lämpad än EU att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål både nationellt och inom EU. Nationella företagsskattesystem är generellt sett utformade på ett sätt som passar näringslivsstrukturen i varje enskild medlemsstat (bank och finans, industri, jordbruk etc.). Det kan därför hävdas att det finns en risk för att CCCTB skulle kunna minska konkurrensen och därmed negativt påverka produktiviteten inom EU. Vidare är den rättsliga grunden för förslaget artikel 115 i FEUF, vilket innebär att rådet ska utfärda direktiv om tillnärmning av lagar som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Delar av förslaget går längre. Det gäller t.ex. den förändrade fördelningen av skatteintäkter som fördelningsnyckeln ger upphov till. Vilka åtaganden respektive eftergifter som en medlemsstat ska göra i förhållande till andra medlemsstater när det gäller fördelningen av skatteintäkter är främst en fråga som medlemsstaterna är bäst lämpade att bedöma. En förändrad skattefördelning mellan medlemsstaterna är inte heller nödvändig för att den inre marknaden ska fungera bättre.

Regeringen håller dock med kommissionen om att flera av de fördelar med CCCTB som lyfts fram för företagen bäst skulle uppnås genom lagstiftning på EU-nivå. Detta gäller bl.a. vissa av de administrativa förenklingar som kan förutses och minskade dokumentationskrav inom EU. Det gäller också risken för dubbelbeskattning och möjligheten till gränsöverskridande kvittning av förluster. Detsamma gäller den ökade rättsliga säkerhet för medlemsstater som bl.a. följer av att direktivet utformas så att det är förenligt med EU-rätten. Samtidigt tyder dock erfarenheter från mervärdesskatteområdet på att problem med rätts-säkerheten inte försvinner vid en harmonisering, utan blir av en annan art och främst handlar om genomförandet av direktivet.

Även om invändningar kan riktas mot delar av förslaget i subsidiaritets-hänseende, anser regeringen sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill betona att utskottet står bakom regeringens uttalande om att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. EU-rätten (artikel 115 i FEUF) ger unionen kompetens när det gäller harmonisering av lagstiftning som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande och funktion. Som framgår av faktagrupp-memorianten (2010/11:FPM96 s. 11) har regeringen gjort bedömningen att delar av förslaget går längre. Det gäller t.ex. den förändrade fördelning av skatteintäkter som den fördelningsnyckel som kommissionen föreslagit ger upphov till. Vilka åtaganden respektive eftergifter som en medlemsstat ska göra i förhållande till andra medlemsstater när det gäller fördelningen av skatteintäkter är främst en fråga som medlemsstaterna är bäst lämpade att bedöma. En förändrad skattefördelning mellan medlemsstaterna är enligt regeringens bedömning inte heller nödvändig för att den inre marknaden ska fungera bättre. Även om invändningar kan riktas mot delar av förslaget i subsidiaritets-hänseende, anser regeringen sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Oavsett de invändningar som kan riktas mot förslaget från subsidiaritets-synpunkt ska betydelsen av en bättre samordning på företagsskatteområdet inte underskattas. Stora delar av kommissionens förslag kan mycket väl visa sig rymma värdefulla fördelar för företagande och investeringar inom EU och därmed i förlängningen också för jobbtillväxten och välfärden inom hela unionen. Trots detta anser utskottet att regeringen inte fullt ut dragit konsekvensen av att delar av förslaget inte är fria från invändningar från subsidiaritets-synpunkt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera välfärden. Utskottet anser att dessa invändningar därför måste leda till slutsatsen att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick inte till alla delar är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen ger uttryck för detta i ett motiverat yttrande. Ett förslag till ett sådant yttrande finns i bilaga 2.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) (M, FP, C, KD)

av Henrik von Sydow (M), Ulf Berg (M), Lena Asplund (M), Fredrik Schulte (M), Gunnar Andrén (FP), Karin Nilsson (C), Lars Gustafsson (KD) och Johnny Munkhammar (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att inte avge ett motiverat yttrande och lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Vi vill betona att vi står bakom regeringens uttalande om att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Det aktuella direktivförslaget för med sig betydande förändringar för såväl svenskt näringsliv som skattesystemets utformning och administrationen av detta samt påverkar skatteintäkterna. Förslaget och dess effekter måste analyseras noga. I detta syfte avser regeringen att remissbehandla förslaget. Utskottet kommer för sin del att begära överläggningar med regeringen i fråga om direktivförslagets närmare innehåll, effekterna för svensk ekonomi, svenska företags konkurrenskraft och de offentliga finanserna.

Det som nu är aktuellt är inte att ta ställning till om direktivet bör genomföras eller inte, utan att pröva om åtgärder för att uppnå syftet med förslaget bör genomföras på unionsnivå eller på nationell nivå. Som regeringen har konstaterat finns det inslag i förslaget där nödvändigheten eller lämpligheten av en reglering på unionsnivå skulle kunna diskuteras. Kommissionens förslag är komplext och kan visa sig rymma betydande fördelar för företagande och investeringar inom EU och därmed i förlängningen också för jobbtillväxt och välfärd inom hela unionen. Vi anser mot denna bakgrund att förslaget inte bör avfärdas redan inom ramen för en subsidiaritetsprövning. Vi anser följaktligen att kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen bör accepteras. Efter att en mer omfattande analys av förslaget och dess konsekvenser för svenskt vidkommande har kunnat genomföras blir det möjligt att bättre bedöma direktivförslaget och hur Sverige bör agera vid kommande förhandlingar.

Vårt ställningstagande innebär sammanfattningsvis att vi inte vill ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Ett motiverat yttrande i subsidiaritetsfrågan blir därför inte aktuellt.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

KOM(2011) 121 slutlig

Förslag till rådets direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Mot bakgrund av prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag om direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (KOM(2011) 121) som redovisas i skatteutskottets utlåtande 2010/11: SkU37 Subsidiaritetsprövning av direktivförslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (CCCTB) anser riksdagen att det aktuella utkastet innehåller inslag som innebär att förslaget i dess helhet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen har i faktapromemoria 2010/11:FPM96 redovisat sin bedömning i subsidiaritetsfrågan. Där erinras att det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Företagsbeskattningen är nära integrerad med både andra delar av skatteområdet och med medlemsstaternas ekonomiska och politiska förhållanden. Sett från det perspektivet är medlemsstaten bättre lämpad än EU att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål både nationellt och inom EU. Nationella företagskattesystem är generellt sett utformade på ett sätt som passar näringslivsstrukturen i varje enskild medlemsstat (bank och finans, industri, jordbruk etc.). Det kan därför hävdas att det finns en risk för att CCCTB skulle kunna minska konkurrensen och därmed negativt påverka produktiviteten inom EU. Vidare är den rättsliga grunden för förslaget artikel 115 i FEUF, vilket innebär att rådet ska utfärda direktiv om tillnärmning av lagar som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion. Delar av förslaget går längre enligt regeringens bedömning. Det gäller t.ex. den förändrade fördelningen av skatteintäkter som fördelningsnyckeln ger upphov till. Vilka åtaganden respektive eftergifter som en medlemsstat ska göra i förhållande till andra medlemsstater när det gäller fördelningen av skatteintäkter är främst en fråga som medlemsstaterna är bäst lämpade att bedöma. En förändrad skattefördelning mellan medlemsstaterna är inte heller nödvändig för att den inre marknaden ska fungera bättre. Regeringen håller dock med kommissionen om att flera av de fördelar med CCCTB som lyfts fram för företagen bäst skulle uppnås genom lagstiftning på EU-nivå. Detta gäller bl.a. vissa av de administrativa förenklingar som kan förutses och minskade dokumentationskrav inom EU, risken för dubbelbeskattning och möjligheten till gränsöverskridande kvittning av förluster. Även om invändningar kan riktas mot delar av förslaget i subsidiaritets hänseende, anser regeringen sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Oavsett de invändningar som kan riktas mot förslaget från subsidiaritets-synpunkt ska betydelsen av en bättre samordning på företagsskatteområdet inte underskattas. Stora delar av kommissionens förslag kan mycket väl visa sig rymma värdefulla fördelar för företagande och investeringar inom EU och därmed i förlängningen också för jobbtillväxt och välfärd inom hela unionen. Trots detta anser riksdagen att regeringen inte fullt ut dragit konsekvensen av att delar av förslaget inte är fritt från invändningar från subsidiaritets-synpunkt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera välfärden. Riksdagen anser att dessa invändningar därför måste leda till slutsatsen att kommissionens förslag i sitt nuvarande skick inte till alla delar är utformat så att det kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.