



# Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen

---

## Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet konstaterar att förslaget i stor utsträckning bygger på den befintliga skiljemannakonventionen, som är en mellanstatlig överenskommelse. Utskottet finner att det av kommissionens redogörelse inte kan anses klarlagt varför en lösning på de problem som identifierats på tvistlösningsområdet måste ske genom ett direktiv.

### *Prövade förslag*

Kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen, KOM(2016) 686.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen .....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag .....	10
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen**

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

Stockholm den 8 december 2016

På skatteutskottets vägnar

*Per Åsling*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Jörgen Hellman (S), Maria Malmer Stenergard (M), Maria Strömkvist (S), Helena Bouveng (M), Peter Persson (S), Olle Felten (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Lotta Finstorp (M), David Lång (SD), Mathias Sundin (L), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S) och Erik Ezelius (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 25 oktober 2016 överlämnade kommissionen förslaget till direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen till rådet.

Genom förslaget införs nya bestämmelser om tvistlösningsmekanismer i EU i fall där företag har blivit dubbelbeskattade. Förslaget innehåller bestämmelser om ett förfarande för ömsesidig överenskommelse som innebär att de berörda staternas behöriga myndigheter ska försöka lösa fall som rör dubbelbeskattning. Förslaget innehåller vidare bestämmelser om att det ska vara obligatoriskt att inrätta en rådgivande kommitté eller en kommitté för alternativ tvistlösning för vissa fall där de behöriga myndigheterna inte når fram till en överenskommelse inom viss angiven tid.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen (RO) pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt inom Europeiska unionen strider mot subsidiaritetsprincipen. Enligt subsidiaritetsprincipen 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, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Inom ramen för prövningen är det möjligt att använda ett proportionalitetstest. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Kammaren ska enligt 10 kap. 2 § RO hänvisa ett utkast till lagstiftningsakt till det berörda utskottet för prövning. Om ett utkast strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet lämna ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Kammaren hänvisade det aktuella ärendet till skatteutskottet den 8 november 2016. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 3 januari 2017.

## Bakgrund

Våren 2013 påbörjade Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) med stöd av G20-länderna, ett projekt för att motverka skattebaseroering och vinstförflyttning, BEPS. Projektet avslutades formellt i oktober 2015 genom publicering av 13 separata rapporter om 15 åtgärdsområden och ett sammanfattande dokument som tillsammans är BEPS-paketet. En av dessa rapporter innehåller rekommendationer som syftar till att göra förfarandena för tvistelösning mer effektiva.

Kommissionen presenterade den 17 juni 2015 en handlingsplan för en rättvisare företagsbeskattning på den inre marknaden. I handlingsplanen identifieras fem centrala åtgärdsområden varav ett är att skapa bättre skattevillkor för företag i EU i syfte att främja tillväxt och sysselsättning på den inre marknaden. Kommissionen anger att förslaget till en gemensam konsoliderad bolagsskattebas är ett viktigt steg mot bättre skattevillkor för näringslivet, men konstaterar att andra initiativ bör förbättra EU:s skattevillkor för näringslivet fram till dess att förslaget kan genomföras.

Direktivet om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen kompletterar enligt kommissionen förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas. Det finns ett allmänt behov av att förbättra de befintliga tvistlösningsmekanismerna. Det kan alltså enligt kommissionen förväntas att det även fortsättningsvis kommer att uppstå ett antal tvister om dubbelbeskattning, som det bör finnas lämpliga mekanismer för att undanröja. Kommissionen anger att förslaget bygger vidare på befintliga bestämmelser inom området, specifikt skiljemannakonventionen. Förslaget syftar till att utvidga tillämpningsområdet och förbättra förfarandena och mekanismerna utan att ersätta dem. Detta är enligt kommissionen ett sätt att se till att medlemsstaterna å ena sidan får mer detaljerade förfaranderegler för att undanröja tvister om dubbelbeskattning, men samtidigt ges tillräcklig flexibilitet för att komma överens sinsemellan om en lämplig mekanism.

Kommissionen överlämnade förslaget till direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen till rådet den 25 oktober 2016.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Enligt kommissionen är dubbelbeskattning ett av de största problemen för företag som bedriver verksamhet över gränserna. Det har redan införts mekanismer för att lösa tvister vid dubbelbeskattning. Det rör sig om de förfaranden för ömsesidig överenskommelse som föreskrivs i de dubbelbeskattningsavtal som ingåtts bilateralt av medlemsstaterna, liksom i skiljemannakonventionen om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap. Kommissionen övervakar hur många ärenden som handläggs av medlemsstaterna varje år och respektive ärendes resultat. Analysen visar att det finns ärenden som hindras från att omfattas av befintliga mekanismer, som inte omfattas av unionens skiljemannakonvention eller dubbelbeskattningsavtal, som kör fast utan att den skattskyldige underrättas om skälen till detta eller som inte blir lösta alls.

Även om de befintliga mekanismerna fungerar väl i många ärenden finns det ett behov av att få dem att fungera bättre när det gäller de skattskyldigas tillgång till dem, deras omfattning, aktualitet och slutgiltighet. Dessutom motsvarar de traditionella tvistlösningsmetoderna inte längre fullt ut komplexiteten hos och riskerna med de nuvarande skattevillkoren globalt.

Det finns därför behov av att förbättra den befintliga tvistlösningsmekanismen för dubbelbeskattning i EU i syfte att utforma ett rättvist och effektivt skattesystem som ökar rättssäkerheten. Detta är ett viktigt bidrag till att skapa ett rättvist skattesystem och se till att EU:s inre marknad förblir ett attraktivt investeringsområde.

Förslaget till direktiv är inriktat på näringslivet och företagen, som är de aktörer som främst berörs av dubbelbeskattning. Förslaget bygger på unionens befintliga skiljemannakonvention, som redan innehåller en obligatorisk bindande skiljemannamekanism, men utvidgar dess tillämpningsområde till att även omfatta områden som för närvarande inte täcks. Förslaget innebär också att man lägger till riktade genomförandekomponenter för att ta itu med mekanismens största brister när det gäller genomförandet och effektiviteten.

Direktivet bygger i stor utsträckning på bestämmelserna i konventionen om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap (90/436/EEG), unionens skiljemannakonvention, som är en del av EU:s regelverk.

När direktivet väl är genomfört kommer det att förstärka den obligatoriska bindande tvistlösningen inom EU. Det skulle utöka tvistlösningsmekanismernas tillämpningsområde till att omfatta alla gränsöverskridande situationer med dubbel inkomstskatt på företagsvinster (artikel 1). Målet att undanröja dubbelbeskattning och de särskilda situationer som detta bör omfatta upprepas i samma ordalag som i unionens skiljemannakonvention. Genom det föreslagna direktivet införs dock en uttrycklig skyldighet att nå resultat för medlemsstaterna samt en klart fastställd tidsfrist. Å andra sidan omfattas inte situationer som kännetecknar dubbel icke-beskattning eller fall av bedrägeri, avsiktlig försummelse eller grov oaktsamhet (artikel 15).

I linje med unionens skiljemannakonvention tillåter direktivet ett förfarande för ömsesidig överenskommelse, som inleds genom den skattskyldiges klagomål. Enligt direktivet ska medlemsstaterna samarbeta fritt och nå en överenskommelse om dubbelbeskattning inom två år (artikel 4). Om förfarandet för ömsesidig överenskommelse misslyckas leder det automatiskt till ett tvistlösningsförfarande där ett slutligt obligatoriskt bindande beslut utfärdas av de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna.

# Utskottets prövning

## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

### Subsidiaritetsprincipen

Innebörden av subsidiaritetsprincipen framgår av artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

Enligt subsidiaritetsprincipen 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, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Inom ramen för prövningen är det möjligt att använda ett proportionalitetstest. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

### Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att lagstiftning om direkta skatter omfattas av artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt den artikeln ska harmonisering av lagstiftning ske i form av ett direktiv.

Kommissionen menar att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Bestämmelserna i det aktuella direktivet syftar till att öka effektiviteten hos tvistlösningsmekanismerna vid dubbelbeskattning, eftersom de skapar allvarliga hinder för en väl fungerande inre marknad.

Twistlösningsmekanismerna vid dubbelbeskattning är till sin natur bi- eller multilaterala förfaranden, vilket kräver samordnade åtgärder mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna är beroende av varandra vid tillämpningen: Även om relevanta tvistlösningsmekanismer för dubbelbeskattning finns tillgängliga, kommer de brister som konstaterats, såsom nekad tillgång eller utdraget förfarande, endast att kunna lösas effektivt om medlemsstaterna gemensamt tar itu med dem och enas om lösningar.

Problemen kring rättssäkerhet och förutsebarhet för de skattskyldiga kan endast åtgärdas genom en gemensam uppsättning regler som omfattar en tydlig skyldighet att uppnå resultat och villkor för ett effektivt undanröjande av dubbelbeskattning samt genom att säkerställa att besluten om tvistlösningsmekanismer för dubbelbeskattning tillämpas konsekvent i hela EU. Dessutom skulle ett EU-initiativ tillföra ett mervärde jämfört med befintliga nationella bestämmelser eller bilaterala avtal genom att erbjuda en samordnad och flexibel ram. En sådan metod är därför förenlig med subsidiaritetsprincipen i enlighet med artikel 5 i EUF-fördraget.

Kommissionen menar också att den planerade åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål. Den bygger på de befintliga mekanismerna och lägger till ett begränsat antal bestämmelser för att förbättra dem. Dessa bestämmelser är skräddarsydda för att ta itu med de brister som konstaterats. Direktivet hänvisar även till mekanismer för alternativ tvistlösning och förfaranden för att anlita rättsmedel som redan finns på andra områden. Slutligen garanterar direktivet en nödvändig grad av samordning inom unionen.

Förslagets mål kan nås med minsta möjliga kostnader för företag och medlemsstater, samtidigt som man undviker skatte- och efterlevnads-kostnader för företag samt onödiga administrativa kostnader för medlemsstaternas skatteförvaltningar. Mot denna bakgrund går inte förslaget utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål och är därför förenligt med proportionalitetsprincipen.

### **Regeringens ståndpunkt**

Det är generellt sett positivt med åtgärder som förbättrar den inre marknadens funktionssätt, minskar företagens administrativa kostnader och underlättar investeringsbeslut. En viktig princip är att nyttan av att ha harmoniserade regler på skatteområdet vägs mot medlemsstaternas befogenheter. Förslaget, som i vissa delar är komplext, måste analyseras noga. Förslagets påverkan på svensk ekonomi, svenska företags konkurrenskraft och de offentliga finanserna måste undersökas. Ytterligare frågor som behöver undersökas är förslagets förenlighet med och effekter för övriga internationella åtaganden (såsom skatteavtal). Dessutom behöver det noggrant övervägas om de föreslagna åtgärderna bör tas in genom ett direktiv eller genom ändringar i skiljemannakonventionen. Därför är det för tidigt att säga hur regeringen slutligen kommer att ställa sig till förslaget.

Regeringen anser att det generellt sett är positivt med åtgärder som förbättrar den inre marknadens funktionssätt och ställer sig bakom syftet att undvika dubbelbeskattning.

Regeringen håller med kommissionen om att det kan finnas ett behov av att förbättra de befintliga mekanismerna avseende tvistelösning när det gäller dubbelbeskattning. Regeringen håller också med kommissionen om att sådana förbättringar bäst uppnås genom samordnande åtgärder mellan medlems-



staterna. Regeringen instämmer därför i kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser dock att det inte är helt klarlagt om sådan samordning bäst sker genom ett direktiv eller genom ändringar i skiljemannakonventionen. Regeringen anser därför att det i nuläget är oklart om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet konstaterar att dubbelbeskattning är ett stort problem för företag med gränsöverskridande verksamhet och att det finns behov av att förbättra den befintliga tvistlösningsmekanismen vid dubbelbeskattning inom den europeiska unionen. Det skulle enligt utskottet vara ett viktigt steg mot ökad rättssäkerhet och mot ett rättvist och effektivt skattesystem. Det är därför en prioriterad fråga att komma till rätta med problemet.

Frågor om direkt beskattning tillhör ett område som normalt inbegrips i medlemsstaternas suveränitet, och som endast i undantagsfall löses med en reglering på unionsnivå. Tvister om dubbelbeskattning löses normalt genom överenskommelser som är baserade på mellanstatliga skatteavtal eller i frågor om internprissättning genom Europeiska unionens skiljemannakonvention. Denna konvention är en mellanstatlig överenskommelse om hur tvister om dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intresse-gemenskap ska lösas. Kommissionen har påtalat att konventionen innehåller brister som är till men för de företag som dubbelbeskattats inom EU.

Utskottet konstaterar att förslaget i stor utsträckning bygger på den befintliga skiljemannakonventionen som är en mellanstatlig överenskommelse. Utskottet finner att det av kommissionens redogörelse inte kan anses klarlagt varför en lösning på de problem som identifierats på tvist-lösningsområdet måste ske genom ett direktiv.

Mot denna bakgrund anser utskottet att förslaget i denna utformning är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

## Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen, KOM(2016) 686.

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen konstaterar att dubbelbeskattning är ett stort problem för företag med gränsöverskridande verksamhet och att det finns behov av att förbättra den befintliga tvistlösningsmekanismen vid dubbelbeskattning inom den europeiska unionen. Det skulle vara ett viktigt steg mot ökad rättssäkerhet och mot ett rättvist och effektivt skattesystem. Det är därför en prioriterad fråga att komma till rätta med problemet.

Frågor om direkt beskattning tillhör ett område som normalt inbegrips i medlemsstaternas suveränitet och som endast i undantagsfall regleras på unionsnivå. Tvister om dubbelbeskattning löses normalt genom överenskommelser som är baserade på mellanstatliga skatteavtal, eller i frågor om internprissättning genom Europeiska unionens skiljemannakonvention. Denna konvention är en mellanstatlig överenskommelse om hur tvister om dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap ska lösas. Kommissionen har påtalat att konventionen innehåller brister som är till men för de företag som dubbelbeskattats inom EU.

Riksdagen konstaterar att förslaget i stor utsträckning bygger på den befintliga skiljemannakonventionen. Riksdagen anser att det av kommissionens redogörelse inte kan anses klarlagt varför en lösning på de problem som identifierats på tvistlösningsområdet måste ske genom ett direktiv.

Mot denna bakgrund anser riksdagen att förslaget i denna utformning är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.