

Skatteutskottets utlåtande 2021/22:SkU32

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet konstaterar att förslaget är omfattande, komplext och mycket långtgående. Bevisbördan ligger så gott som uteslutande på de enskilda företagen. Utskottet konstaterar vidare att den administrativa bördan när det gäller rapporteringsskyldighet, bevisning och informationsutbyte torde bli stor för såväl företag som skatteadministrationer.

När det gäller frågan om förslagets förenlighet med redan befintliga regelverk om skatteflykt och skatteundandragande framhåller kommissionen att regelverken på EU-nivå inte innehåller några specifika regler som direkt riktar sig mot skalbolag och att en specifik reglering därför är nödvändig.

Utskottet saknar dock i kommissionens förslag en utförlig analys av hur förslaget förhåller sig till redan existerande lagstiftning på området som klargör behovet av ytterligare ett regelverk bl.a. för att undvika risk för överlappning och ökad administration.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet.

Utlåtandet innehåller en reservation (V).

Prövade förslag

Kommissionens 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/EU (COM(2021) 565).

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 4 |
| Redogörelse för ärendet | 5 |
| Ärendet och dess beredning..... | 5 |
| Bakgrund | 5 |
| Förslaget huvudsakliga innehåll..... | 6 |
| Utskottets prövning..... | 8 |
| Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål..... | 8 |
| Reservation | 11 |
| Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål (V) | 11 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över prövade förslag | 12 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Motiverat yttrande från Sveriges riksdag..... | 13 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål

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

Reservation (V)

Stockholm den 17 mars 2022

På skatteutskottets vägnar

Jörgen Hellman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Jörgen Hellman (S), Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Ulla Andersson (V), Magnus Stuart (M), David Lång (SD), Patrik Lundqvist (S), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Gulan Avcı (L), Anne Oskarsson (SD), Kjell Jansson (M), Hannah Bergstedt (S), Aphram Melki (C) och Lorentz Tovatt (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kommissionen presenterade den 22 december 2021 ett direktivförslag med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål.

Riksdagen ska enligt 9 kap. 20 § riksdagsordningen 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, på vare sig central, regional eller 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 § riksdagsordningen 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 22 februari 2022. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 14 april 2022.

Regeringen har informerat om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i ärendet i faktapromemoria 2021/22:FPM47 Förslag till rådets direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål och ändring av direktiv 2011/16/EU. I samband med utskottets sammanträde den 17 februari 2022 informerade Tora Hansjons utskottets ledamöter om frågan.

Bakgrund

I maj 2021 presenterade kommissionen ett meddelande om ett modernt regelverk för företagsbeskattning i EU, (COM (2021) 251). I meddelandet aviserade kommissionen att den avser att presentera ett förslag om att neutralisera användandet av företag som saknar affärsverksamhet och substans.

Kommissionen presenterade därefter den 22 december 2021 ett direktivförslag med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål.

Förslagets huvudsakliga innehåll

När det gäller redan existerande regelverk lyfter kommissionen fram direktivet mot skatteundraganden (rådets direktiv 2016/1164/EU av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion, ATAD) som antogs 2016. Direktivet innebär att EU:s medlemsstater samordnar genomförandet av vissa av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) åtgärds punkter mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS). Kommissionen lyfter vidare fram direktivet 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, DAC, som har ändrats och utvidgats vid ett flertal tillfällen sedan det antogs 2011. Kommissionen nämner också EU-listan med icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner som antogs 2017. Kommissionen framhåller att befintliga regelverk på EU-nivå inte innehåller några specifika regler som direkt riktar sig mot skalbolag.

Kommissionens förslag innebär att regler införs för att förhindra att s.k. shell entities, dvs. legala enheter som saknar substans, används vid gränsöverskridande skatteundragande och skatteflykt. Förslaget ska enligt kommissionen träffa alla legala enheter (oavsett juridisk form) som kan anses ha sitt säte i ett land av enbart skatteskal. Förslaget är inriktat mot legala enheter som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet och som möjliggör att skattefördelar tillförs enhetens verkliga ägare eller koncernen som helhet.

För att motverka dessa upplägg föreslår kommissionen ett substanstest i sju olika steg som ska hjälpa medlemsstaterna att identifiera de legala enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, men som inte har en minsta substans och som missbrukas för att uppnå skattefördelar.

Första steget – ingångskriterier

Det första steget utgör en rad ingångskriterier, en s.k. gateway, som ska identifiera de legala enheter som utgör riskfall. De relevanta ingångskriterierna syftar till att särskilja de legala enheter som ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet, mobil verksamhet, och som därutöver förlitar sig på andra enheter för sin administration.

Riskkriterierna är uppfyllda om den legala enheten har fått minst 75 procent av sina inkomster från passiva och/eller finansiella tillgångar (ränta, royalty, utdelning etc.) under en tvåårsperiod (relevant inkomst enligt direktivet), får större delen av inkomsterna från en annan jurisdiktion eller överför inkomsterna till en annan jurisdiktion och outsourcar förvaltnings- eller administrationstjänster.

Andra steget – rapporteringsskyldighet om ekonomisk substans

Legala enheter som uppfyller samtliga tre kriterier anses utgöra riskfall (at risk) och för dessa inträder en skyldighet att årligen rapportera viss information enligt andra steget i substanstestet. Rapporteringsskyldigheten

innefattar uppgifter om enhetens lokaler, bankkonton och skattemässiga hemvist för dess styrelseledamöter och anställda och anses utgöra minimiindikatorer på ekonomisk substans.

Börsnoterade företag, reglerade finansiella företag, företag som hör hemma i samma jurisdiktion som moderföretaget och företag med minst fem heltidsanställda undantas från den utökade rapporteringsplikten även om de uppfyller riskkriterierna.

Tredje steget – rapporteringsskyldighet

En rapporteringsskyldig enhet som inte uppfyller minimiindikatorerna på ekonomisk substans efter värdering av den lämnade informationen presumeras enligt direktivet utgöra en legal enhet utan substans.

Fjärde steget – motbevisning

En legal enhet som presumeras utgöra en enhet utan substans, ett s.k. skalbolag, ges enligt direktivet möjlighet att motbevisa presumptionen genom att lämna kompletterande information om den bedrivna affärsverksamheten.

Femte steget – undantag

En legal enhet ges vidare möjlighet att begära undantag från skyldigheterna enligt direktivet genom att presentera underlag som visar att enhetens existens inte skapar någon skattefördel för enhetens verkliga ägare eller koncernen som helhet.

Sjätte steget – skattekonsekvenser

För de legala enheter som inte uppfyller kraven på substans föreskriver direktivet särskilda skattekonsekvenser t.ex. i form av nekade rättigheter enligt moder- och dotterbolagsdirektivet, ränte- och royaltydirektivet och bilaterala skatteavtal. Enheten nekas vidare rätt till undanröjande av dubbelbeskattning och rätt till hemvistintyg.

Sjunde steget – automatiskt informationsutbyte

För att säkerställa att alla medlemsstater har tillgång till information om legala enheter utan substans innehåller direktivet förslag till bestämmelser om automatiskt informationsutbyte i direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

Sanktioner

I direktivet föreskrivs att medlemsstaterna ska införa sanktioner för de legala enheter som inte uppfyller sin rapporteringsskyldighet. Sanktionerna ska enligt direktivet minst uppgå till 5 procent av omsättningen.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål

Utskottets förslag i korthet

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

Jämför reservationen (V).

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, på vare sig central, regional eller 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 fördraget.

Kommissionens bedömning

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Kommissionen framhåller att legala enheter utan substans normalt är etablerade i en medlemsstat men används på ett sätt som påverkar skattebasen i en eller flera andra medlemsstater och att syftet med direktivet därför inte kan uppnås av medlemsstaterna ensamma. Kommissionen menar vidare att ett gemensamt initiativ tillförsäkrar att rättssäkerhet uppnås och minskar den administrativa kostnaden för berörda bolag.

Kommissionen anser att direktivet är förenligt med proportionalitetsprincipen, särskilt med tanke på att det är begränsat till legala enheter som bedriver gränsöverskridande verksamhet och som saknar eller har minimal substans. Kommissionen menar att direktivet inte föreskriver full harmonisering utan endast ett minimiskydd för medlemsstaternas skattesystem.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen prioriterar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen är därför positiv till direktivförslaget syfte. Nyttan av att ha harmoniserade regler måste vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler.

Kommissionens förslag till direktiv för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål är omfattande och komplext. Det är viktigt att reglerna uppnår en lämplig balans mellan komplexitet och effektivitet. Reglerna bör vara förutsebara, proportionerliga och träffsäkra utifrån syftet. Överlappning av olika regleringar bör så långt som möjligt undvikas. Dubbelbeskattning och en orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda myndigheter bör undvikas.

Regeringens bedömning av förslaget förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom problemets karaktär – att legala enheter utan substans används vid gränsöverskridande förfaranden som medför skatteundandragande och skatteflykt – kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Kommissionen motiverar detta med att legala enheter utan substans normalt är etablerade i en medlemsstat men används på ett sätt som påverkar skattebasen i en eller flera andra medlemsstater och att syftet med direktivet – att förhindra att legala enheter utan substans missbrukas för skatteändamål – därför inte kan uppnås av medlemsstaterna ensamma. Regeringen bedömer att det kan finnas fördelar med att alla medlemsstater inför gemensamma regler mot missbruk av legala enheter utan substans. Regeringen anser att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget i sin helhet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser att direktivet är förenligt med proportionalitetsprincipen, särskilt med tanke på att det är begränsat till legala enheter som bedriver gränsöverskridande verksamhet och som saknar eller har minimal substans. Regeringen anser att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget som helhet bör vara förenligt med proportionalitetsprincipen. När det gäller enskilda delar av förslaget kan det dock under det fortsatta arbetet finnas anledning att närmare utvärdera effekterna av förslaget och dess utformning. Detta gäller t.ex. den administrativa bördan för företag och myndigheter

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det har hög politisk prioritet att motverka skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens. Utskottet är därför

positivt till förslaget att förhindra att företag som saknar substans missbrukas för skatteändamål.

Kommissionens förslag är inriktat mot företag som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet, som saknar substans och som möjliggör att skattefördelar tillförs företagets verkliga ägare eller koncernen som helhet.

Förslaget är uppbyggt som ett substanstest i flera led genom vilket de företag som uppfyllt ingångskriterierna anses utgöra s.k. riskfall som omfattas av en rapporteringsskyldighet. De företag som efter rapporteringen inte uppfyller de tre kumulativa kriterierna på minsta tillåtna substans presumeras utgöra skalbolag. Företagen har därefter möjlighet att motbevisa att så är fallet genom att lämna kompletterande information om den bedrivna affärsverksamheten eller begära att undantas genom att presentera underlag som visar att företaget inte åtnjuter någon otillbörlig skattefördel. För de företag som inte uppfyller kraven på substans eller kan prestera motbevisning inträder enligt förslaget omfattande skattekonsekvenser bl.a. i form av nekade rättigheter enligt moder- och dotterbolagsdirektivet, ränte- och royaltydirektivet och bilaterala skatteavtal.

Utskottet konstaterar att förslaget är omfattande, komplext och mycket långtgående. Bevisbördan ligger så gott som uteslutande på de enskilda företagen. Utskottet konstaterar vidare att den administrativa bördan när det gäller rapporteringsskyldighet, bevisning och informationsutbyte torde bli stor för såväl företag som skatteadministrationer.

När det gäller frågan om förslagets förenlighet med redan befintliga regelverk om skatteflykt och skatteundandragande framhåller kommissionen att regelverken på EU-nivå inte innehåller några specifika regler som direkt riktar sig mot skalbolag och att en specifik reglering därför är nödvändig.

Utskottet saknar dock i kommissionens förslag en utförlig analys av hur förslaget förhåller sig till redan existerande lagstiftning på området som klargör behovet av ytterligare ett regelverk bl.a. för att undvika risk för överlappning och ökad administration.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Reservation

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv med regler för att förhindra att legala enheter som saknar substans missbrukas för skatteändamål (V)

av Ulla Andersson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

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

Ställningstagande

Jag vill inledningsvis framhålla att det krävs ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden och att syftet med direktivet inte kan uppnås av medlemsstaterna själva. När det gäller förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen, anser jag att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget som helhet bör vara förenligt med proportionalitetsprincipen. När det gäller enskilda delar av förslaget kan det dock under det fortsatta arbetet finnas anledning att närmare utvärdera effekterna av förslaget och dess utformning. Detta gäller t.ex. den administrativa bördan för företag och myndigheter. Jag delar därför inte utskottets bedömning att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet.

Jag anser således att förslaget inte strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen beslutar att inte lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens 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/EU (COM(2021) 565).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att det har hög politisk prioritet att motverka skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens. Riksdagen är därför positiv till förslaget att förhindra att företag som saknar substans missbrukas för skatteändamål.

Kommissionens förslag är inriktat mot företag som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet, som saknar substans och som möjliggör att skattefördelar tillförs företagets verkliga ägare eller koncernen som helhet.

Förslaget är uppbyggt som ett substanstest i flera led genom vilket de företag som uppfyllt ingångskriterierna anses utgöra s.k. riskfall som omfattas av en rapporteringsskyldighet. De företag som efter rapporteringen inte uppfyller de tre kumulativa kriterierna på minsta tillåtna substans presumeras utgöra skalbolag. Företagen har därefter möjlighet att motbevisa att så är fallet genom att lämna kompletterande information om den bedrivna affärsverksamheten eller begära att undantas genom att presentera underlag som visar att företaget inte åtnjuter någon otillbörlig skattefördel. För de företag som inte uppfyller kraven på substans eller kan prestera motbevisning inträder enligt förslaget omfattande skattekonsekvenser bl.a. i form av nekade rättigheter enligt moder- och dotterbolagsdirektivet, ränte- och royaltydirektivet och bilaterala skatteavtal.

Riksdagen konstaterar att förslaget är omfattande, komplext och mycket långtgående. Bevisbördan ligger så gott som uteslutande på de enskilda företagen. Riksdagen konstaterar vidare att den administrativa bördan när det gäller rapporteringsskyldighet, bevisning och informationsutbyte torde bli stor för såväl företaget som skatteadministrationer.

När det gäller frågan om förslagets förenlighet med redan befintliga regelverk om skatteflykt och skatteundandragande framhåller kommissionen att regelverken på EU-nivå inte innehåller några specifika regler som direkt riktar sig mot skalbolag och att en specifik reglering därför är nödvändig.

Riksdagen saknar dock i kommissionens förslag en utförlig analys av hur förslaget förhåller sig till redan existerande lagstiftning på området som klargör behovet av ytterligare ett regelverk bl.a. för att undvika risk för överlappning och ökad administration.

Sammanfattningsvis anser riksdagen att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet.

Mot bakgrund av det anförda anser riksdagen att kommissionens förslag inte kan anses vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.