

## Skatteutskottets utlåtande 2021/22:SkU34

# Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn

---

## 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 stöder målet att främja en väl fungerande inre marknad genom positiva åtgärder. Utskottet anser dock att det finns skäl att ifrågasätta om det behövs ett EU-gemensamt regelverk för att minska den snedvridning som kommissionen anser finns vid finansiering av företag med lån i stället för med eget kapital. Sverige har vid flera tillfällen infört bestämmelser om ränteavdragsbegränsningar i bolagssektorn. En utgångspunkt när den generella ränteavdragsbegränsningsregeln infördes i enlighet med artikel 4 i direktiv (EU) 2016/1164 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion (ATAD-direktivet) var att öka neutraliteten mellan eget och lånat kapital.

Förslaget innebär en begränsning i Sveriges handlingsfrihet att utforma företagsskatteregler som är anpassade efter nationella förutsättningar. Det är viktigt att nyttan av att ha harmoniserade skatteregler på det här området vägs mot den inskränkning av medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler som en harmonisering medför. Utskottet anser att medlemsstaterna är bättre lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål. Utskottet anser inte att fördelarna med förslaget överväger nackdelarna av den inskränkning av den nationella befogenheten som förslaget innebär.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt med ett direktiv för att uppnå målet. Utskottet anser inte heller att kommissionen tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det angivna målet.

### *Prövade förslag*

Förslag till rådets direktiv om fastställande av regler om ett avdrag i syfte att minska skattefördelen för finansiering med lån jämfört med finansiering med eget kapital och om begränsning av ränteavdragen i samband med bolagsbeskattning (COM(2022) 216 final).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund .....	5
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Gällande svenska regler.....	6
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag .....	11
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag.....	12

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### **Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn**

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

Stockholm den 16 juni 2022

På skatteutskottets vägnar

*Erik Ezelius*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Erik Ezelius (S), Per Åsling (C), Niklas Wykman (M), Helena Bouveng (M), Eric Westroth (SD), Sultan Kayhan (S), Ulla Andersson (V), David Lång (SD), Hampus Hagman (KD), Anna Vikström (S), Gulan Avci (L), Anne Oskarsson (SD), Kjell Jansson (M), Jasmin Farid (M), Marianne Fundahn (S) och Yasmine Bladelius (S).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Den 9 juni 2022 hänvisade kammaren ett förslag till direktiv om införande av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn till skatteutskottet för subsidiaritetsprövning. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 2 september 2022.

Regeringen har informerat om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet i faktapromemoria 2021/22:FPM96. I samband med utskottets sammanträde den 2 juni 2022 informerade statssekreterare Tora Hansjons utskottets ledamöter om frågan.

I bilaga 1 redovisas vilket förslag som prövas. I bilaga 2 redovisas utskottets förslag till ett motiverat yttrande från riksdagen.

## Bakgrund

Den 18 maj 2021 antog Europeiska kommissionen ett meddelande om ett modernt regelverk för företagsbeskattning i EU för att främja ett stabilt, effektivt och rättvist företagsbeskattningssystem i EU. Kommissionen presenterade mot denna bakgrund ett förslag till direktiv den 11 maj 2022 som syftar till att göra det mer fördelaktigt att finansiera företag med eget kapital genom att det införs ett avdrag för eget kapital (debt equity bias reduction allowance, Debra). Samtidigt införs en begränsning av avdragsmöjligheten för räntekostnader i bolagssektorn.

## Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget till direktiv innehåller två olika åtgärder. Den första åtgärden innebär att det ska införas ett avdrag för kostnaden för finansiering med eget kapital. Den andra åtgärden innebär en begränsning i avdragsmöjligheten för räntekostnader. Förslaget omfattar alla företag i unionen som är skattskyldiga till bolagsskatt. Finansiella företag omfattas dock inte av åtgärderna.

Avdrag för kostnaden för finansiering med eget kapital ska beräknas genom att ett företag får göra avdrag för en fiktiv ränta på det egna kapitalet. Avdraget för eget kapital beräknas genom att avdragsunderlaget multipliceras med den relevanta fiktiva räntan. Avdragsunderlaget är lika med skillnaden mellan eget kapital vid utgången av beskattningsåret och eget kapital vid utgången av föregående beskattningsår. Räntesatsen ska bestämmas så att den motsvarar den riskfria ränta som betalas för landets statsobligationer med en medellång löptid (tio år) med ett tillägg med en riskpremie på 1 procent. För små och medelstora företag (SME) ska riskpremien uppgå till 1,5 procent.

I förslaget till direktiv föreslås även att kommissionen ges rätt att genom delegerade akter bestämma den särskilda riskpremien.

Avdrag för varje ökning av det egna kapitalet ska kunna göras under tio år. Om kapitalunderlaget i stället minskar och avdraget för eget kapital använts tidigare år ska ett proportionerligt belopp tas upp till beskattning tills minskningen av det egna kapitalet har nollställts. Detta gäller som längst i tio år. Det gäller dock inte om det skattskyldiga företaget kan visa att minskningen i kapitalunderlaget beror på ett underskott eller en rättslig skyldighet.

För att förhindra missbruk föreslås en begränsning av avdragsmöjligheten för varje beskattningsår till 30 procent av företagets vinst före räntor, skatt, av- och nedskrivningar (earnings before interest, tax, depreciation and amortization, EBITDA). Den del av avdraget som inte kan utnyttjas kommer företaget att få rulla vidare till nästa år. Även outnyttjat avdragsunderlag får rullas vidare men maximalt i fem år. Härutöver finns det även andra antimissbruksregler i förslaget.

Den föreslagna avdragsbegränsningen för räntekostnader innebär att negativa räntenetton endast kommer att vara avdragsgilla till 85 procent. I EU gäller redan en generell ränteavdragsbegränsningsregel enligt artikel 4 i direktiv (EU) 2016/1164 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion (ATAD-direktivet). Enligt förslaget ska den nu föreslagna bestämmelsen tillämpas som ett första steg och därefter ska den tillämpliga begränsningen i enlighet med artikel 4 i ATAD-direktivet beräknas.

## Gällande svenska regler

Utgångspunkten är att ränteutgifter är avdragsgilla vid inkomstbeskattningen av en näringsverksamhet enligt 16 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det finns dock bestämmelser som begränsar rätten till avdrag t.ex. reglerna om avdragsbegränsning för negativa räntenetton i 24 kap. 21–29 §§ inkomstskattelagen som infördes utifrån artikel 4 i ATAD-direktivet. Enligt dessa regler får ett företag bara dra av ett negativt räntenetto med högst 30 procent av avdragsunderlaget. Avdragsunderlaget består av bolagets skattemässiga EBITDA. Avdrag enligt den s.k. förenklingsregeln kan medges med maximalt 5 miljoner kronor av ett sammanlagt räntenetto inom en intressegemenskap.

# Utskottets prövning

## Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn

### 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 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 subsidiaritets- och proportionalitetsmotivering

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och att problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden.

Bestämmelserna syftar till att ta itu med skattefördelen för lånefinansiering inom EU:s företagssektor och tillhandahålla en gemensam ram som på ett samordnat sätt ska införas i medlemsstaternas lagar. Kommissionen anser att sådana mål inte kan uppnås på ett tillfredsställande sätt genom åtgärder som vidtas av en enskild medlemsstat som agerar på egen hand.

Skattefördelen vid lånefinansiering beror på att finansieringskostnaderna för lån och eget kapital behandlas olika i skattehänseende, vilket är ett gemensamt problem för företag i EU:s medlemsstater. Kommissionen anför vidare att den totala avsaknaden av relevanta åtgärder för att minska skattefördelen för lånefinansiering i 21 medlemsstater tillsammans med förekomsten av betydligt olikartade åtgärder i 6 andra medlemsstater kan skapa snedvridningar av den inre marknads funktion och påverka investeringarnas lokalisering på ett betydande sätt.

Vidare anför kommissionen att ett EU-initiativ skulle förhindra potentiella klyphål mellan olika nationella initiativ och säkerställa att lokaliseringen av företag och investeringar inte påverkas negativt.

Kommissionen anser att förslaget är i linje med proportionalitetsprincipen och inte går längre än syftet att säkerställa den lägsta skyddsnivå som krävs för den inre marknaden. Kommissionen anför att en gemensam regel skulle skapa rättssäkerhet och möjliggöra lägre efterlevnadskostnader för företagen, eftersom de bara kommer att behöva följa en enda regel. Förslaget innebär också en hållbar offentligfinansiell effekt för medlemsstaterna eftersom det även införs en begränsning för ränteavdrag.

## **Regeringens ståndpunkt**

### *Preliminär svensk ståndpunkt*

Enligt förslaget ska medlemsstaterna införa en möjlighet för företag att göra ett avdrag för eget kapital samt en ytterligare begränsning i avdragsmöjligheten för räntekostnader. Regeringen anser att det är viktigt att nyttan av att ha harmoniserade skatteregler på det här området vägs mot den inskränkning av medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler som en harmonisering medför. Detta gäller inte minst det nationella intresset av att beskatta för att kunna finansiera välfärd och trygghet. Förslagets påverkan på svensk ekonomi, företag och de offentliga finanserna är därför viktig. Skatteregler bör vara förutsebara, proportionerliga och träffsäkra utifrån syftet. Överlappning av olika regleringar bör så långt som möjligt undvikas. Vidare bör en orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda myndigheter undvikas. Det behöver särskilt övervägas om det finns någon nytta av att reglerna är obligatoriska. Regeringen är sammanfattningsvis tveksam till om nyttan med förslaget överväger den nackdel för medlemsstaterna som inskränkning av befogenheten att införa och behålla egna nationella skatteregler innebär. Det är för tidigt att säga hur regeringen slutligen kommer att ställa sig till förslaget.

## **Regeringens bedömning av förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna**

Regeringen vill inledningsvis framhålla att medlemsstaternas befogenhet på skatteområdet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det gäller bl.a. möjligheten att införa och behålla egna nationella regler. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella befogenhet att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. Företagsbeskattningen är nära integrerad både med andra delar av skatteområdet och med medlemsstaternas ekonomiska och politiska förhållanden. Generellt sett är medlemsstaterna bättre lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål.



Nationella företagsskattesystem är generellt sett utformade på ett sätt som passar näringslivsstrukturen i varje enskild medlemsstat (bank och finans, industri, jordbruk etc.).

Regeringen anser att det är positivt med åtgärder som förbättrar den inre marknadens funktionssätt. Det finns även fördelar om mismatchningarna och snedvridningarna på den inre marknaden minskar genom ett samordnat tillvägagångssätt samt att skatteundandraganden motverkas. Det finns dock skäl att ifrågasätta om det behövs ett EU-gemensamt regelverk på det här området för att uppnå dessa mål. Det kan också ifrågasättas om fördelarna med ett sådant regelverk överväger nackdelarna av den inskränkning av den nationella befogenheten som det innebär. Regeringen anser därför att det inte är visat att det är nödvändigt med ett direktiv för att uppnå målen. Regeringen anser att medlemsstaterna är bäst lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att minska den eventuella asymmetri som kan finnas vid finansiering av företag med lån i stället för med eget kapital.

Sammantaget anser regeringen att det är ytterst tveksamt om förslaget till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen är inte övertygad om att skälen för ett införande av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn uppväger den begränsning i handlingsfriheten att utforma företagsskatte regler anpassade efter nationella förutsättningar som förslaget innebär. Sverige har under ett flertal år, ofta med bakgrund i direktiv från EU, infört bestämmelser som begränsar möjligheten att göra avdrag för ränteutgifter i bolagssektorn. En utgångspunkt när den generella ränteavdragsbegränsningsregeln infördes i enlighet med artikel 4 i ATAD-direktivet var att det var angeläget att öka neutraliteten mellan eget och lånat kapital samt att internationell skatteplanering med ränteavdrag motverkas. Det kan med hänsyn till de redan införda bestämmelserna därmed ifrågasättas hur omfattande snedvridningen är mellan lånat kapital och eget kapital. Det finns också en risk att den administrativa bördan ökar om ytterligare regler om ränteavdragsbegränsning införs som ska tillämpas parallellt med redan befintliga. Det kan också framhållas att uppförandekodgruppen för företagsbeskattning har tagit fram riktlinjer för den typ av skatteregler som kommissionen nu föreslår i syfte att motverka skadlig skattekonkurrens.

Mot bakgrund av detta finns det mycket som talar för att förslaget till direktiv om införandet av ett avdrag för eget kapital och en begränsning av avdrag för räntor i bolagssektorn är oförenligt med proportionalitetsprincipen.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet stöder målet att främja en väl fungerande inre marknad genom positiva åtgärder. Utskottet anser dock att det finns skäl att ifrågasätta om det behövs ett EU-gemensamt regelverk för att minska den snedvridning som

kommissionen anser finns vid finansiering av företag med lån i stället för med eget kapital.

Utskottet vill betona att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Det faller inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att ta ut och bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera välfärden. Utskottet anser det relevant att i detta sammanhang återigen understryka vikten av att skydda medlemsstaternas nationella suveränitet och självbestämmanderätt.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån 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. Kommissionens förslag innebär att ett avdrag ska införas för eget kapital och att avdrag för räntekostnader i bolagssektorn ska begränsas. Förslaget innebär en begränsning i Sveriges handlingsfrihet att utforma företagskatteregler som är anpassade efter nationella förutsättningar. Det är viktigt att nyttan av att ha harmoniserade skatteregler på det här området vägs mot den inskränkning av medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler som en harmonisering medför. Utskottet anser att medlemsstaterna är bättre lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål. Utskottet anser inte att fördelarna med förslaget överväger nackdelarna av den inskränkning av den nationella befogenheten som förslaget innebär.

Sverige har vid flera tillfällen infört bestämmelser om ränteavdragsbegränsningar i bolagssektorn. En utgångspunkt när den generella ränteavdragsbegränsningsregeln infördes i enlighet med artikel 4 i ATAD-direktivet var att öka neutraliteten mellan eget och lånat kapital. Mot denna bakgrund anser utskottet att det kan ifrågasättas hur omfattande snedvridningen är mellan eget och lånat kapital och behovet av ytterligare reglering på området.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt med ett direktiv för att uppnå målet. Utskottet anser inte heller att kommissionen 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 med den lydelse som anges i bilaga 2 till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

## Förteckning över prövade förslag

*Kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler om ett avdrag i syfte att minska skattefördelen för finansiering med lån jämfört med finansiering med eget kapital och om begränsning av ränteavdragen i samband med bolagsbeskattning (COM(2022) 216 final).*

BILAGA 2

## Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen stöder målet att främja en väl fungerande inre marknad genom positiva åtgärder. Riksdagen anser dock att det finns skäl att ifrågasätta om det behövs ett EU-gemensamt regelverk för att minska den snedvridning som kommissionen anser finns vid finansiering av företag med lån i stället för med eget kapital.

Riksdagen vill betona att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Det faller inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. En alltför extensiv tillämpning av de regler som ger unionen lagstiftningskompetens leder i förlängningen till en urholkning av medlemsstaternas suveränitet när det gäller att ta ut och bibehålla tillräckliga skatteintäkter för att finansiera välfärden. Riksdagen anser det relevant att i detta sammanhang återigen understryka vikten av att skydda medlemsstaternas nationella suveränitet och självbestämmanderätt.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån 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. Kommissionens förslag innebär att ett avdrag ska införas för eget kapital och att avdrag för räntekostnader i bolagssektorn ska begränsas. Förslaget innebär en begränsning i Sveriges handlingsfrihet att utforma företagsskatteregler som är anpassade efter nationella förutsättningar. Det är viktigt att nyttan av att ha harmoniserade skatteregler på det här området vägs mot den inskränkning av medlemsstaternas möjligheter att införa och behålla egna nationella skatteregler som en harmonisering medför. Riksdagen anser att medlemsstaterna är bättre lämpade att bedöma och överblicka hur företagsbeskattningen bör utformas för att nå politiska och ekonomiska mål. Riksdagen anser inte att fördelarna med förslaget överväger nackdelarna av den inskränkning av den nationella befogenheten som förslaget innebär.

Sverige har vid flera tillfällen infört bestämmelser om ränteavdragsbegränsningar i bolagssektorn. En utgångspunkt när den generella ränteavdragsbegränsningsregeln infördes i enlighet med artikel 4 i ATAD-direktivet var att öka neutraliteten mellan eget och lånat kapital. Mot denna bakgrund anser riksdagen att det kan ifrågasättas hur omfattande snedvridningen är mellan eget och lånat kapital och behovet av ytterligare reglering på området.

Sammanfattningsvis anser riksdagen att kommissionen inte har visat att det är nödvändigt med ett direktiv för att uppnå målen. Riksdagen anser inte heller att kommissionen 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.