



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om ändringar i direktivet om administrativt samarbete på skatteområdet – land-för-land- rapportering (DAC 4)

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag om ändringar i direktivet om administrativt samarbete på skatteområdet i fråga om land-för-land-rapportering strider mot proportionalitetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet har inte någon invändning mot kommissionens och regeringens bedömning att ett automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter förbättrar möjligheterna för skattemyndigheterna att utföra riskvärdering inom internprissättningsområdet och att detta bäst kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå. Utskottet anser emellertid att kommissionens underlåtenhet att utföra en konsekvensanalys försvårar en bedömning av förslaget effekter i sådan grad att förslaget inte kan anses förenligt med proportionalitetsprincipen. Vidare anser utskottet att rådet borde ha respekterat formerna för nationell parlamentarisk prövning bättre.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (KOM(2016) 25).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Förslaget huvudsakliga innehåll.....	5
Remissbehandling	6
Utskottets prövning.....	7
Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om administrativt samarbete vad gäller land-för-land-rapportering	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 om administrativt samarbete vad gäller land-för-land-rapportering

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

Stockholm den 17 mars 2016

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Leif Jakobsson (S), Niklas Wykman (M), Sara Karlsson (S), Helena Bouveng (M), Peter Persson (S), Anna Hagwall (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Anette Åkesson (M), Adnan Dibrani (S), Mats Persson (L), Daniel Šestrajčić (V), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S) och Olle Felten (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 28 januari 2016 presenterade kommissionen ett paket med åtgärder för att motverka skattefusk. Förslaget till ändringar i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning är en del i detta paket. Genom förslaget införs ett obligatoriskt årligt utbyte mellan medlemsländer av information om multinationella företagsgruppers inkomstbelopp, vinst före inkomstskatt, betald och upplupen inkomstskatt, antalet anställda, aktiekapital, outdelad vinst och materiella anläggningstillgångar.

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, 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 § 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 28 januari 2016. Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 30 mars 2016.

Bakgrund

Europeiska rådet underströk den 18 december 2014 det akuta behovet av att påskynda insatserna för att bekämpa skatteflykt och aggressiv skatteplanering, både på global nivå och på unionsnivå.

Kommissionen har sedan dess snabbt inlett de första stegen mot en EU-strategi. Under tiden har Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) avslutat sitt arbete med att fastställa internationella bestämmelser och standarder för dessa ändamål. Land-för-land-rapportering innebär att stora multinationella företagsgrupper ska redovisa sin affärsverksamhet för varje stat som de finns i. Inom ramen för OECD:s och

G20:s projekt mot skattebaserodering och vinstförflyttning (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) har det bl.a. tagits fram en standard och modellagstiftning för land-för-land-rapportering på internprissättningsområdet. Den 27 januari 2016 undertecknade Sverige tillsammans med 30 andra OECD-medlemmar ett multilateralt avtal om automatiskt utbyte mellan skattemyndigheterna av land-för-land-rapporter.

Den 28 januari 2016 presenterade kommissionen ett paket med åtgärder för att motverka skattefusk. Förslaget till ändringar i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning är en del i detta paket.

Detta direktiv har redan tidigare ändrats genom direktiv 2014/107/EU på så sätt att bestämmelser har införts om ett omfattande automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och genom direktiv (EU) 2015/2376 på så sätt att bestämmelser har införts om ett automatiskt utbyte av förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning.

Förslagets huvudsakliga innehåll

För att bekämpa skatteflykt och aggressiv skatteplanering införs krav på transparens för multinationella företagsgrupper. Genom direktivet krävs att multinationella företagsgrupper varje år och för varje skattejurisdiktion i vilken de utövar verksamhet lämnar vissa upplysningar som inbegriper inkomstbelopp, vinst före inkomstskatt, betald och upplupen inkomstskatt, antalet anställda, aktiekapital, outdelad vinst och materiella anläggningstillgångar. Dessa upplysningar kommer att göra det möjligt för skattemyndigheter att reagera på skadliga skattemetoder genom ändringar i lagstiftningen eller lämpliga riskbedömningar och skatterevisioner. Ökad transparens bör även stimulera multinationella företagsgrupper att betala sin skäliga andel av skattebördan i det land där vinsten görs.

De nya kraven på transparens bör säkerställa att den administrativa börda som åläggs företagen blir lägsta möjliga. Multinationella företagsgrupper i EU bör i princip inte vara skyldiga att lämna upplysningarna till alla EU-medlemsstater där de bedriver verksamhet, utan endast till skattemyndigheterna där de har skattemässig hemvist. Genom direktivet krävs att medlemsstaterna så snart de har tagit emot den landspecifika rapporten delar upplysningarna med de medlemsstater i vilka, på grundval av upplysningarna i rapporten, företagen i den multinationella företagsgruppen antingen har skattemässig hemvist eller är skattskyldiga med beaktande av den affärsverksamhet som bedrivs genom ett fast etableringsställe.

Förslaget har utformats särskilt för att möjliggöra automatiskt utbyte av upplysningar om landspecifik rapportering som bygger på de befintliga reglerna i direktiv 2011/16/EU om praktiska arrangemang för utbyte av upplysningar, inbegripet användningen av standardformulär.

För att säkerställa en lämplig balans mellan rapporteringsbörda och fördelar för skattemyndigheterna kommer endast multinationella företagsgrupper med

en total konsoliderad inkomst på gruppnivå som är lika med eller större än 750 miljoner euro att vara skyldiga att lämna landspecifika rapporter. Enligt uppskattningar från OECD kommer ca 85–90 procent av de multinationella företagsgrupperna att undantas från kravet, men den landspecifika rapporten kommer ändå att lämnas av multinationella företagsgrupper som kontrollerar ca 90 procent av bolagsintäkterna.

Remissbehandling

Direktivförslaget har remitterats, och remisstiden gick ut den 19 februari 2016. Skatteverket tillstyrker förslaget. Svenskt Näringsliv kan tillstyrka förslaget endast under förutsättning att målsättningen för direktivet formuleras och begränsas på motsvarande sätt som i OECD BEPS åtgärd 13. Svenskt Näringsliv anser även att det bör införas en möjlighet att stoppa utbytet av information om det kan leda till skada för företagen samt att en konsekvensanalys ska genomföras av EU. Även Näringslivets regelnämnd anser att direktivet bör överensstämma med OECD BEPS åtgärd 13 och att en konsekvensanalys bör göras. Om direktivet inte kommer att överensstämma med OECD BEPS åtgärd 13 avstyrker Näringslivets Regelnämnd det. Svenska Bankföreningen anser att den svenska översättningen av förslaget bör ses över, att påföljder bör kunna påföras endast i den medlemsstat där företaget har hemvist, att genomförandetidpunkten för direktivet bör skjutas upp och att lagstiftningen bör samordnas med annan lagstiftning för finansiella företag. Sveriges advokatsamfund anser att vissa begrepp är så otydligt formulerade att det inte går att göra en rättssäker tolkning av innebörden. Advokatsamfundet kan därför inte ställa sig bakom förslaget i den nuvarande formen. Flera remissinstanser har avstått från att yttra sig eller har inte lämnat in något svar.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om administrativt samarbete vad gäller land-för-land-rapportering

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 föremålet för dessa ändringar har samma rättsliga grund som direktiv 2011/16/EU, dvs. artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion. I artikel 115 i EUF-fördraget föreskrivs om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion och gör tillnärmningen av lagstiftningen nödvändig.

För att säkerställa en väl fungerande inre marknad behöver EU säkerställa rättvis konkurrens och lika villkor för små och medelstora företag och EU-baserade och icke EU-baserade multinationella företagsgrupper. Multinationella företagsgrupper har möjlighet att använda aggressiva skatteplaneringsmetoder till följd av sin gränsöverskridande verksamhet. Av denna orsak bör alla multinationella företagsgrupper, både sådana som är baserade inom och utanför EU, omfattas av kravet på rapportering. Utan detta inslag skulle detta

initiativ vara mindre effektivt för att uppnå det slutliga målet om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Medlemsstaternas tillgång till landspecifik rapportering kan därför bara uppnås på ett ändamålsenligt sätt genom åtgärder på unionsnivå. Målet att säkerställa att samtliga medlemsstater tar emot landspecifik rapportering kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås genom åtgärder som vidtas enskilt av varje medlemsstat utan samordning. Det utbyte av upplysningar som potentiellt kan påverka skattebasen i fler än en medlemsstat kräver vidare ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt. Det bör beaktas att eftersom multinationella företagsgrupper vanligtvis bedriver verksamhet i olika medlemsstater är det gränsöverskridande inslaget en integrerad del av den föreslagna åtgärden.

Det särskilda problem som fordrar politiska insatser är bristande insyn i företagsstrukturer med gränsöverskridande relevans och med en betydande verksamhetsnivå, vilket har negativa effekter, särskilt när det gäller den inre marknadens funktionssätt. Den politiska insatsen riktar sig endast mot multinationella företagsgrupper som bedriver verksamhet i flera stater, endera inom EU eller i jurisdiktioner utanför EU. Därmed är förslaget det mest proportionella svaret på det identifierade problemet. Det grundar sig också på automatiskt utbyte av grundläggande upplysningar, vilket medger att varje medlemsstat där företaget bedriver verksamhet kan ta emot upplysningar. Därför går de föreslagna ändringarna inte utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de berörda frågorna och uppnår på detta sätt fördragets mål om en väl fungerande inre marknad.

Regeringens ståndpunkt

Efter samråd i EU-nämnden den 4 mars 2016 formulerade regeringen följande ståndpunkt.

Att motverka skatteflykt och skatteundragande är en hög politisk prioritering för regeringen. Sverige är därför positivt till syftet med antimissbrukspaketet. Nyttan av att ha harmoniserade regler mot skatteundraganden måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att införa och behålla egna nationella regler. Kommissionens antimissbrukspaket är omfattande, och de olika delarna kommer att analyseras noga. Vad gäller land-för-land-rapporterna (DAC 4) ökar ett automatiskt utbyte möjligheterna för skattemyndigheterna att utföra övergripande riskanalyser inom internprissättningsområdet och motverkar därigenom skatteflykt och skatteundragande. Sverige är preliminärt positivt till DAC 4 eftersom förslaget i stort motsvarar det man kommit överens om inom OECD.

Regeringen bedömer att medlemsstaternas tillgång till land-för-land-rapportering bara kan uppnås på ett ändamålsenligt sätt genom åtgärder på unionsnivå.

När det gäller kommissionens bedömning att de föreslagna åtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de berörda frågorna och uppnå fördragets mål om en väl fungerande inre marknad instämmer regeringen i att förslaget som helhet bör vara förenligt med proportionalitetsprincipen. Regeringen påpekar samtidigt att kommissionen inte har utfört någon egen konsekvensanalys av förslagen, vilket påverkar möjligheterna att bedöma dess effekter. En aspekt är t.ex. hur reglerna stämmer överens med vad som följer av OECD:s BEPS-rekommendationer. Samtidigt är det ur ett proportionalitetsperspektiv positivt att förslaget innebär att företagsgrupper som har en årlig omsättning som inte överstiger 750 miljoner euro är undantagna från land-för-land-rapportering.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att gemensamma regler i EU om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter förbättrar möjligheterna för skattemyndigheterna att utföra riskvärdering inom internprissättningsområdet och att skatteflykt och skatteundandragande därigenom motverkas.

Utskottet konstaterar att förslaget tagits fram på mycket kort tid och att kommissionen har underlåtit att utföra en konsekvensanalys av förslaget. Detta har motiverats med att förslaget ansetts huvudsakligen vara utformat som OECD:s förslag till reglering av land-för-land-rapportering i BEPS åtgärd 13. Regeringen har emellertid under beredningen av subsidiaritetsfrågan informerat utskottet om att förhandlingar i rådet har lett fram till ett kompromiss-förslag som ska vara mer i linje med OECD:s förslag. Mot bakgrund av att medlemsländerna, så som förhandlingarna visat, har ansett att det ursprungliga förslaget varit för olikt OECD:s för att man skulle ställa sig bakom det, finner utskottet det vara än mer anmärkningsvärt att kommissionen underlåtit att utföra en konsekvensanalys innan det ursprungliga förslaget lades fram. Denna underlåtenhet försvårar en bedömning av förslagets effekter i sådan grad att förslaget inte kan anses förenligt med proportionalitetsprincipen.

Utskottet noterar vidare att ordförandeskapet lade fram ett förslag till Ekofin den 8 mars om att medlemsländerna skulle enas om en politisk överenskommelse med stöd för kompromissförslaget, vilket också skedde. Medlemsländerna har således uttalat en politisk överenskommelse i rådet innan fristen för den nationella parlamentariska processen har löpt ut. Detta har lett till att Storbritannien har lämnat en parlamentarisk reservation mot överenskommelsen. Utskottet anser i detta sammanhang att rådet borde ha respekterat formerna för nationell parlamentarisk prövning bättre.

Mot bakgrund av det som anförts ovan föreslår utskottet att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (KOM(2016) 25).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att gemensamma regler i EU om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter förbättrar möjligheterna för skattemyndigheterna att utföra riskvärdering inom internprissättningsområdet och att skatteflykt och skatteundragande därigenom motverkas.

Riksdagen konstaterar att förslaget tagits fram på mycket kort tid och att kommissionen har underlåtit att utföra en konsekvensanalys av förslaget. Detta har motiverats med att förslaget huvudsakligen ansetts vara utformat som OECD:s förslag till reglering av land-för-land-rapportering i BEPS åtgärd 13. Regeringen har emellertid under beredningen av subsidiaritetsfrågan informerat riksdagen om att förhandlingar i rådet har lett fram till ett kompromissförslag som ska vara mer i linje med OECD:s förslag. Mot bakgrund av att medlemsländerna, så som förhandlingarna visat, har ansett att det ursprungliga förslaget varit för olikt OECD:s för att man skulle ställa sig bakom det finner riksdagen det vara än mer anmärkningsvärt att kommissionen underlåtit att utföra en konsekvensanalys innan det ursprungliga förslaget lades fram. Denna underlåtenhet försvårar en bedömning av förslagens effekter i sådan grad att förslaget inte kan anses förenligt med proportionalitetsprincipen.

Riksdagen noterar vidare att ordförandeskapet lade fram ett förslag till Ekofin den 8 mars om att medlemsländerna skulle enas om en politisk överenskommelse med stöd för kompromissförslaget, vilket också skedde. Medlemsländerna har således uttalat en politisk överenskommelse i rådet innan fristen för den nationella parlamentariska processen har löpt ut. Detta har lett till att Storbritannien har lämnat en parlamentarisk reservation mot överenskommelsen. Riksdagen anser i detta sammanhang att rådet borde ha respekterat formerna för nationell parlamentarisk prövning bättre.