



Direktiv om tvistelösningsmekanismer vid dubbelbeskattning

2016/17:FPM27

Finansdepartementet

2016-11-23

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 686

Förslag till rådets direktiv om tvistelösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen.

Sammanfattning

Kommissionen föreslår i direktivet att det införs bestämmelser om tvistelösningsmekanismer i EU i fall där företag har blivit dubbelbeskattat. Förslaget innehåller bestämmelser om ett förfarande för ömsesidig överenskommelse som innebär att de berörda staternas behöriga myndigheter ska försöka lösa fall av dubbelbeskattning. Förslaget innehåller vidare bestämmelser om ett obligatoriskt inrättande av 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.

Direktivet är en del av kommissionens handlingsplan från juni 2015 för ett rättvist och effektivt system för bolagsbeskattning i EU. Målsättningen är en sund inre marknad med ett rättvist, effektivt och tillväxtvänligt bolagsskattesystem, som bygger på principen att företagen bör betala skatt i det land där vinsterna görs. Enligt kommissionen skulle förslaget minska de administrativa kostnaderna för företag när det gäller gränsöverskridande verksamhet inom EU. Förslaget skulle också underlätta investeringsbeslut inom EU genom att tillhandahålla en ökad säkerhet och förutsebarhet för investerare vad avser undvikande av de ökade kostnader som dubbelbeskattning innebär. Vidare skulle förslaget innebära att förseningar och kostnader hos skatteadministrationer minskar och att det införs starka incitament att optimera kapacitet och interna processer. På medellång och lång sikt bör förslaget ha positiva effekter på skatteintäkterna eftersom det såväl bör gynna tillväxt och investeringar i EU som bidra till ökad frivillig efterlevnad av skattesystemen.

Regeringen kan konstatera att det förslag som kommissionen har lämnat delvis är komplext och måste analyseras noga. Därför är det för tidigt att säga något om hur regeringen slutligen kommer att ställa sig till förslaget. Generellt sett är det positivt med åtgärder som förbättrar den inre marknadens funktionssätt. En viktig princip är att nyttan av att ha harmoniserade regler på det här området vägs mot medlemsstaternas befogenheter. Förslagets förenlighet med, samt effekter för, övriga internationella åtaganden (såsom skatteavtal) behöver analyseras. Effekterna för svensk ekonomi och svenska företags konkurrenskraft behöver övervägas. Dessutom måste förslagets påverkan på de offentliga finanserna undersökas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

OECD, med stöd av G20-länderna, påbörjade våren 2013 ett projekt för att motverka skattebaseroering och vinstförflyttning, BEPS. Projektet avslutades formellt i oktober 2015 genom publicering av 13 separata rapporter avseende 15 åtgärdsområden och ett sammanfattande dokument som tillsammans är BEPS-paketet. En av nämnda rapporter innehåller rekommendationer om att göra förfarandena för tvistelösning mer effektiva.

Kommissionen presenterade den 17 juni 2015 en handlingsplan för en rättvisare företagsbeskattning på den inre marknaden (se faktapromemoria 2014/15:FPM48). 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.

Direktivet om tvistelösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen kompletterar enligt kommissionen förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (se faktapromemoria 2016/17:FPM26). Även om förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas är utformat för att se till att vinsterna beskattas där de genereras, så är konsolidering enbart del av det andra steget i genomförandet. Vidare kommer inte alla företag vara inom den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasens obligatoriska tillämpningsområde. Det finns ett allmänt behov av att förbättra de befintliga tvistelösningsmekanismer. Det kan alltså enligt kommissionen förväntas att det även fortsättningsvis kommer att uppstå ett antal tvister om dubbelbeskattning för vilka det bör finnas lämpliga mekanismer för att undanröja dubbelbeskattningen. 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 undanröjande av tvister om dubbelbeskattning, men samtidigt ges tillräcklig flexibilitet för att komma överens sinsemellan om en lämplig mekanism.

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

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget bygger delvis på bestämmelserna i konventionen om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap. Förslaget har dock ett bredare tillämpningsområde och omfattar alla gränsöverskridande situationer inom EU med dubbelbeskattning för företag.

Förslaget innehåller formella regler som anger på vilka villkor ett klagomål kan behandlas enligt förfarandet för ömsesidig överenskommelse, dvs. tidsramen inom vilken klagomål ska avgas, den skattskyldiges beskrivning av dubbelbeskattningssituationen samt tillhandahållandet av information för att möjliggöra för de behöriga myndigheterna att behandla ärendet och att pröva dess tillåtlighet. Enligt kommissionen innebär förslaget även en skärpning i fråga om den information som ges till den skattskyldige och ett fastställande av skyldigheter för medlemsstaterna att meddela om de avslår ett ärende eller anser att ett ärende är otillåtligt.

Förslaget innehåller även bestämmelser om ett obligatoriskt inrättande av en rådgivande kommitté eller en kommitté för alternativ tvistlösning. Detta förfarande innebär att för de fall medlemsstaterna inte lyckas nå en ömsesidig överenskommelse inom angivna tidsramar ska tvisten hänskjutas till någon av nämnda kommittéer för att lösas.

I situationer där berörda medlemsstater inte är överens om huruvida den skattskyldiges ärende lämpar sig för en ömsesidig överenskommelse kan frågan också då hänskjutas till en rådgivande kommitté på ett tidigare stadium för att lösa frågan om ärendet ska tillåtas (möjlig nekad tillgång), under förutsättning att den skattskyldige begär det och visar att denne har avstått från att använda inhemska rättsmedel eller att perioden för att anlita sådana rättsmedel har löpt ut. Under detta förfarande ska, i enlighet med artikel 8 i direktivet, en kommitté bestående av en ordförande, två representanter för vardera behöriga myndighet och en eller två oberoende personer i erkänd ställning som utses av respektive behöriga myndighet.

Den rådgivande kommittén avger ett slutligt yttrande om dubbelbeskattningen i det aktuella fallet, som blir bindande för medlemsstaterna såvida de inte enas om en annan lösning för att undanröja dubbelbeskattningen.

Ett påskyndat verkställighetsförfarande, som övervakas av de behöriga nationella domstolarna i varje berörd medlemsstat, införs för de fall den rådgivande kommittén inte inrättas inom en viss tidsfrist. Den skattskyldige ska i dessa fall ha möjlighet att vända sig till den nationella domstolen och begära att den utser de oberoende personer som sedan väljer ordföranden. De oberoende personerna och ordföranden väljs från en på förhand fastställd förteckning som underhålls och uppdateras av Europeiska kommissionen. Kostnaderna för förfarandet, utöver de som bärs av de skattskyldiga, ska enligt förslaget till direktiv fördelas lika mellan medlemsstaterna.

Förslaget innehåller även en bestämmelse om att de behöriga myndigheterna ska offentliggöra det slutliga beslutet under förutsättning att den skattskyldige ger sitt samtycke till detta. Om den skattskyldige inte samtycker till att beslutet i dess helhet publiceras, ska de behöriga myndigheterna publicera en sammanfattning av det slutliga beslutet.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna senast den 31 december 2017 införa de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet.

Enligt direktivförslaget ska kommissionen få rätt att anta delegerade akter enligt artikel 290 i EUF-fördraget på obestämd tid. Denna behörighet föreslås gälla för uppdatering av bilagorna, som avser skatter som omfattas av direktivet (bilaga I) samt arbetsordningen för den rådgivande kommittén eller kommittén för alternativ tvistlösning (bilaga II), i syfte att beakta nya omständigheter.

För att tillförsäkra enhetliga villkor vid genomförandet av direktivet föreslås kommissionen genom s.k. kommittéförfarande ("kommittologi") även få behörighet att elektroniskt offentliggöra och uppdatera förteckningen över oberoende personer i erkänd ställning och ange vilka av dessa personer kan utses till ordförande samt upprätthålla en central databas i vilken de slutliga beslut, eller utdrag ur dessa, som de behöriga myndigheterna gör offentliga arkiveras och offentliggörs elektroniskt.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har anslutit sig till konventionen om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap (skiljemannakonventionen) och denna är införd i svensk rätt genom lag (1999:1211) om konvention om undanröjande av dubbelbeskattning vid justering av inkomst mellan företag i intressegemenskap. Vidare finns det bestämmelser om skiljeförfarande i vissa av de skatteavtal som Sverige har ingått. Det behöver analyseras närmare vilka konsekvenser förslaget eventuellt kan få i fråga om dessa regler. Förslaget kommer att kräva att det införs ytterligare förfaranderegler.

Kommissionen anger att förslagets inverkan på EU:s budget kommer att ligga inom ramen för tillgängliga resurser.

Det är i nuläget inte möjligt att avgöra om förslaget kommer att innebära något merarbete för Skatteverket. Det är inte heller i nuläget möjligt att avgöra hur stor effekten på skatteintäkterna kan tänkas bli. Utgångspunkten är att eventuellt merarbete som kan uppkomma för Skatteverket ska hanteras inom givna resursramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Det är generellt sett positivt med åtgärder som förbättrar den inre marknads funktionssätt, minskar företagens administrativa kostnader och underlättar investeringsbeslut. En viktig princip är att nyttan av att ha harmoniserade regler på det här området vägs mot medlemsstaternas befogenheter.

Förslaget, som i vissa delar är komplext, måste analyseras noga. Förslagets påverkan på svensk ekonomi och 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). Vidare 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters inställning till direktivförslaget är ännu inte känd. I samband med att frågan var uppe i Ekofin-rådet den 8 november 2016 angav de fåtal medlemsstater som uttalade sig om förslaget att de var positiva.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Ståndpunkter från Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats ut på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget anges vara artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikel 115 FEUF beslutas skattefrågor med enhällighet i rådet, efter att Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén har hört.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Subsidiaritetsprincipen

I motiveringen till förslaget gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Som skäl anges bl.a. följande. Direktivet syftar till att förbättra effektiviteten i mekanismerna för tvistelösning i fall av dubbelbeskattning. Tvistelösningsmekanismerna för dubbelbeskattning är till sin natur bi- eller multilaterala förfaranden, vilket enligt kommissionen kräver samordnande åtgärder mellan medlemsstaterna. Även om relevanta tvistelösningsmekanismer för dubbelbeskattning finns tillgängliga, kommer de brister som konstaterats, såsom nekad tillgång eller utdraget förfarande, endast att effektivt kunna lösas om de åtgärdas gemensamt av medlemsstaterna. Rättssäkerhet och förutsebarhet för de skattskyldiga kan endast hanteras genom en gemensam uppsättning regler omfattande en tydlig skyldighet att uppnå resultat och villkor för ett effektivt undanröjande av dubbelbeskattning och genom att säkerställa att besluten om tvistelösningsmekanismer för dubbelbeskattning tillämpas konsekvent i hela EU.

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

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.

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

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

Avseende proportionalitetsprincipen gör kommissionen bedömningen att den planerade åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål. Direktivet bygger på de befintliga mekanismerna och lägger till ett begränsat antal bestämmelser för att förbättra dem. Dessa bestämmelser är enligt kommissionen skraddarsyddade för att åtgärda de brister som identifierats. Direktivet garanterar enligt kommissionen en nödvändig grad av samordning inom unionen. Förslaget kan nås med minsta möjliga kostnader för företag och medlemsstater samtidigt som man undviker skatte- och efterlevnadskostnader för företag samt onödiga administrativa kostnader för medlemsstaternas skatteförvaltningar. Mot denna bakgrund anser kommissionen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål och att förslaget därför är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Som angivits ovan håller regeringen med kommissionen om att förbättringar i befintliga mekanismer för tvistelösning bäst uppnås genom samordnade åtgärder mellan medlemsstaterna. Regeringen anser dock att det inte är helt klart 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.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade direktivet vid högnivågruppens möte den 27 oktober 2016 och därefter på ett första rådsarbetsgruppsmöte den 3 november 2016 samt på Ekofinmötet den 8 november 2016. Den fortsatta hanteringen av direktivet är för närvarande inte känd. Regeringskansliet har skickat ut direktivet på remiss.

4.2 Fackuttryck/termer