



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionens förslag är oförenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande i ärendet.

Utskottet anser att det är angeläget att motverka skatteflykt och skatteundragande och är därför positivt till syftet med ändringsdirektivet. Det är samtidigt mycket viktigt att medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet när det gäller direkta skatter inte urholkas.

Kommissionens direktivförslag är mycket komplext och svårbedömt. Förslaget innehåller en rad oklarheter, vilket bl.a. har sin grund i att det saknas en nödvändig konsekvensanalys. Ordförandeskapet har föreslagit ändringar i kommissionens direktivförslag för att föra utformningen närmare OECD:s rekommendationer. Därmed har underlaget för utskottets subsidiaritetsprövning blivit mindre relevant. Utskottet är starkt kritiskt till att tidsramarna för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning inte respekteras.

Bristerna i underlaget gör det svårare att bedöma relevansen av kommissionens motivering för att syftet med direktivet kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Utskottet delar inte kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Kommissionens motivering för att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med förslaget kan därmed heller inte godtas.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer, KOM(2016) 687.

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 direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer	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 ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive 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

Kammaren hänvisade den 11 november 2016 till skatteutskottet för subsidiaritetsprövning kommissionens förslag om en ändring i direktivet mot skatteundandraganden som gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer.

Tidsfristen för att lämna ett motiverat yttrande löper ut den 3 januari 2017.

Regeringen har informerat om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i det aktuella ärendet i faktapromemoria 2016/17:FPM28 Ändring i direktivet mot skatteundandraganden (hybrida mismatchningar med tredjeländer).

Utskottet informerades vidare den 1 december 2016 om denna fråga och andra aktuella EU-frågor av statssekreterare Leif Jakobsson och medarbetare från Finansdepartementet. Utskottet höll vid samma tillfälle en överläggning med regeringen i den aktuella frågan inför behandlingen i Ekofinrådet den 6 december 2016.

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

Bakgrund

OECD, med understöd 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 om 15 åtgärdsområden och ett sammanfattande dokument som tillsammans utgör BEPS-paketet. Såväl OECD- som G20-länderna har godkänt BEPS-paketet. Arbetet kommer dock att fortsätta fram till 2020 för att slutföra det tekniska arbetet med vissa av åtgärderna samt för att tillförsäkra en effektiv riktad övervakning av överenskomna åtgärder.

En av de rapporter som publicerades i oktober 2015 innehåller rekommendationer om hur hybrida mismatchningar ska neutraliseras (åtgärdsområde 2). Hybrida mismatchningar beskrivs i rapporten som arrangemang som utnyttjar skillnader i den skattemässiga behandlingen av företag och finansiella instrument i två eller flera länder i syfte att uppnå dubbel icke-beskattning eller att beskattningen av inkomster skjuts upp på obestämd tid. Rekommendationerna i rapporten har delats upp i dels specifika rekommendationer, dels hybrida mismatchningsregler. De specifika rekommendationerna ger förslag på nationella regler som ska motverka att hybrida mismatchningar kan uppstå. De hybrida mismatchningsreglerna kan beskrivas som anpassningsregler där den interna skattemässiga bedömningen är tänkt att anpassas efter den skattemässiga bedömningen i det andra landet.

Kommissionen presenterade den 17 juni 2015 en handlingsplan för en rättvisare företagsbeskattning på den inre marknaden (se fakta-PM 2014/15:FPM48). Det framgår bl.a. av handlingsplanen att kommissionen kommer att presentera åtgärder för att motverka skatteundragande, inklusive genomföra internationella standarder för BEPS.

Den 8 december 2015 antog Ekofinrådet rådsslutsatser om BEPS i ett EU-sammanhang. I rådsslutsatserna betonas bl.a. att OECD:s BEPS-slutsatser när det gäller vissa åtgärder skulle kunna genomföras genom ett lagstiftningsförslag utan att hindra medlemsstaternas tillämpning av nationell lagstiftning eller avtalsbaserade regler som syftar till att motverka BEPS. Vidare bjuds kommissionen in att lägga fram ett lagstiftningsförslag med beaktande av arbetet som har skett i rådet i samband med behandlingen av internationella aspekter av direktivet om gemensam konsoliderad bolagsskattebas, CCCTB-direktivet (se fakta-PM 2010/2011:FPM96).

I januari 2016 presenterade kommissionen sitt förslag till direktiv mot skatteundraganden. Den 12 juli 2016 antogs direktivet som bl.a. innehåller regler om hybrida mismatchningar inom EU i fråga om både hybridföretag och hybridinstrument. Direktivet innebär en minimistandard, vilket betyder att direktivet medför en minsta standard för gemensamma antimissbruksregler som syftar till att hindra vissa företeelser bland skattebetalare. I ingressen till direktivet anges att det är avgörande att ytterligare insatser görs när det gäller hybrida mismatchningar mellan medlemsstaterna och tredjeländer samt när det gäller andra hybrida mismatchningar, t.ex. sådana som berör fasta driftställen. När direktivet antogs fick kommissionen samtidigt i uppdrag av finansministrarna att ta fram ett förslag med ytterligare hybridregler som involverar tredjeländer och som är förenliga med och inte mindre effektiva än OECD:s BEPS-rekommendationer om hybridregler. Kommissionen fick därmed i uppdrag att lägga fram ett förslag till direktiv under oktober 2016 i syfte att en överenskommelse om dessa skulle kunna nås senast vid årets slut.

Kommissionen överlämnade förslaget om ändringsdirektiv till direktivet mot skatteundraganden vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer till rådet den 25 oktober 2016.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Hybridarrangemang utnyttjar skillnader i den skattemässiga behandlingen av ett subjekt eller ett instrument i två eller flera skattejurisdiktioner i syfte att uppnå dubbel icke-beskattning. Hybrida mismatchningar definieras som utnyttjande av skillnader i länders skatteregler så att den rättsliga klassificeringen av finansiella instrument eller företag eller behandlingen av en kommersiell etablering som ett fast driftsställe ger upphov till situationer med dubbla avdrag, avdrag utan inkludering samt icke-beskattning utan inkludering. Det krävs även att de avdrag som fått göras med anledning av den hybrida mismatchningen överstiger den inkomst som inkluderats i de bägge länderna.

Direktivet mot skatteundandragande innehåller regler om de vanligaste formerna av hybrida mismatchningar, men endast inom EU. Artikel 9 i direktivet riktar sig mot hybrida mismatchningar som uppkommer på grund av skillnader i den rättsliga klassificeringen av ett subjekt eller ett finansiellt instrument mellan en skattskyldig i en medlemsstat och ett närstående företag i en annan medlemsstat eller på grund av ett strukturerat arrangemang mellan parter i medlemsstaterna.

Eftersom även skattskyldiga i EU som medverkar i gränsöverskridande strukturer som berör tredjeländer drar fördel av hybrida mismatchningar för att minska sin totala skattebörda i EU bör enligt förslaget hybrida mismatchningar som berör tredjeländer också motverkas. Det finns även andra typer av mismatchningar, t.ex. mismatchningar i fråga om hybrida fasta driftsställen, hybridöverföringar, s.k. importerade mismatchningar och mismatchningar i fråga om dubbel hemvist, som inte tas upp i artikel 9 i direktivet mot skatteflykt.

Direktivet mot skatteundandragande kompletteras med rättsligt bindande bestämmelser mot hybrida mismatchningar som berör tredjeländer. Vidare införs regler om hybrida mismatchningar som berör fasta driftsställen, såväl ur ett EU-internt som ur tredjeländers synvinkel, hybridöverföringar, importerade mismatchningar och mismatchningar i fråga om dubbel hemvist. En ändring görs också i direktivets räntebegränsningsregel. Förslaget innehåller också ett antal definitioner av olika begrepp.

Ändringsdirektivet ska förhindra dubbla avdrag, avdrag i en stat utan inkludering i den andra statens skattebas eller icke-beskattnings av inkomst i en stat utan att denna inkomst inkluderas i den andra staten. Ändringarna har utformats som principbaserade regler som överlåter det närmare genomförandet av bestämmelserna till medlemsstaterna, som är bäst lämpade att utforma reglernas innehåll på det sätt som bäst passar deras bolagsskattesystem.

Förslaget bygger på OECD:s rekommendation om urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS), åtgärd 2 Neutralisering av effekterna av hybrida mismatchningar. Förslaget bygger också på ett diskussionsunderlag om filialstrukturer som OECD utarbetat och som omfattar mismatchningar i fråga om hybrida fasta driftsställen.

Förslaget är en del av ett paket som också inbegriper återupptagande av förslaget om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (common consolidated corporate tax base, CCCTB) och ett förslag om en gemensam bolagsskattebas (common corporate tax base, CCTB).

Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2018 anta de lagar som behövs för att följa direktivet. Enligt ändringsdirektivet ska kommissionen efter fyra år göra en översyn av hur direktivet tillämpas.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen godtar inte kommissionens motivering för att syftet med direktivförslaget bättre kan uppnås på unionsnivå än på nationell nivå. Detsamma gäller kommissionens motivering för att direktivet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med förslaget. Riksdagen är starkt kritisk till att tidsramarna för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning inte respekteras. Riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande.

Subsidiaritetsprincipen

Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den utsträckning 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

Förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden.

Eftersom ett viktigt mål med förslaget är att stärka den inre marknads motståndskraft mot skatteflyktsrisker som en följd av manipulering av hybrida mismatchningar står det klart att målsättningen inte utan samordning i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna var för sig. En mismatchning i beskattningen är ett resultat av samspelet mellan minst två skattesystem, vilket innebär att det finns en gränsöverskridande dimension i en sådan obalans. Med hänsyn till att bolagsskattesystemen är olika skulle oberoende åtgärder från medlemsstaternas sida bara reproducera den nuvarande fragmenteringen av den inre marknaden vid direkt beskattning och tillåta att mismatchningar fortgår. Effekterna av mismatchningar kan endast

lösas genom motåtgärder på EU-nivå. Eftersom hybrida missmatchningar snedvrider den inre marknadens funktion skulle tillämpningen av gemensamma principer för att lösa dessa problem bidra till ökad enhetlighet på den inre marknaden. Vidare skulle en övergripande ram på EU-nivå med regler mot hybridarrangemang tillföra ett mervärde jämfört med vad en mängd nationella regler kan uppnå. Ett EU-initiativ minimerar risken för kvarvarande kryphål eller dubbelbeskattning som ett lapptäcke av nationella bestämmelser mot hybrida missmatchningar skulle kunna leda till.

Ett sådant tillvägagångssätt är därför förenligt med subsidiaritetsprincipen som anges i artikel 5 i EU-fördraget.

De planerade åtgärderna går inte utöver den nödvändiga skyddsnivån för den inre marknaden. I enlighet med proportionalitetsprincipen går de föreslagna reglerna inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet. Direktivet föreskriver således inte en fullständig harmonisering utan endast det skydd som krävs för att skydda medlemsstaternas bolagsskattesystem. Syftet är att åtgärda fall av dubbla avdrag, avdrag i en stat utan inkludering i den andra statens skattebas eller icke-beskattning av inkomst i en stat utan att denna inkomst inkluderas i den andra staten. Genom direktivet säkerställs således en nödvändig grad av samordning inom unionen för att förverkliga dess mål. Reglerna påverkar inte de nationella ramar som rättsligt definierar subjekt eller betalningar. Direktivet syftar endast till att uppnå vad som är nödvändigt för att lindra de negativa skattemässiga effekterna av hybrida missmatchningar på den inre marknaden. Mot denna bakgrund går inte förslaget utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål och är därför förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringens ståndpunkt

I samband med utskottets överläggning med regeringen den 1 december 2016 formulerade regeringen följande ståndpunkt.

Att motverka skatteflykt och skatteundandragande är en hög politisk prioritering för regeringen. Regeringen är därför positiv till förslagets syfte. Nyttan av att ha harmoniserade regler mot skatteundandraganden måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att införa och behålla egna nationella regler. Det är viktigt med väl genomarbetade och tydliga regler och att OECD:s BEPS-rekommendationer beaktas.

Regeringens bedömning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna redovisas i faktapromemoria 2016/17:FPM28.

Regeringen framhåller inledningsvis att medlemsstaternas befogenhet på skatteområdet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det gäller bl.a. möjligheten att införa och behålla egna regler samt internationella åtaganden, t.ex. skatteavtalen som faller inom medlemsstaternas befogenhet. Det faller också 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.

Regeringen delar dock kommissionens bedömning att det är en fördel om alla medlemsstater inför gemensamma hybridregler, i stället för att vissa medlemsstater exempelvis väljer att inte vidta några åtgärder alls eller att nya kryphål uppstår genom att vidtagna åtgärder är alltför olika. Samordning av hybridregler är extra fördelaktigt eftersom hybridsituationer uppstår just genom att länder har skillnader i den rättsliga klassificeringen av exempelvis företag och dessa skillnader visar sig vid interaktion mellan rättssystemen i två länder. En annan fördel är att snedvridningar på den inre marknaden minskar genom ett samordnat tillvägagångssätt.

Regeringen anser sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget i sin helhet är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen konstaterar att kommissionen inte har utfört någon egen konsekvensanalys av förslaget, vilket påverkar möjligheterna att bedöma dess effekter. En aspekt att beakta är hur reglerna stämmer överens med OECD:s BEPS-rekommendationer. Detta har betydelse för konkurrenskraften i relation till tredjeländer. Samtidigt är det positivt ur ett proportionalitetsperspektiv att de föreslagna reglerna inte är avsedda att inverka på de allmänna dragen i en medlemsstats skattesystem utan att de endast syftar till att uppnå vad som är nödvändigt för att lindra de negativa skattemässiga effekterna av hybrida mismatchningar på den inre marknaden. Dessutom fångas endast sådana fall där det finns en betydande risk för skatteflykt, dvs. hybrida mismatchningar mellan den skattskyldige och dennes närliggande företag och hybrida mismatchningar som är ett resultat av ett strukturerat arrangemang som berör en skattskyldig.

Sammantaget instämmer regeringen i kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är angeläget att motverka skatteflykt och skatteundandragande och är därför positivt till syftet med ändringsdirektivet. Det är samtidigt mycket viktigt att medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet när det gäller direkta skatter inte urholkas. 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.

Det slovakiska ordförandeskapet har sedan kommissionen presenterade sitt förslag till ändringsdirektiv under rådets förhandlingar presenterat ett antal kompromissförslag med avsikten att kunna nå en allmän inriktning när det gäller direktivet vid Ekofinrådets möte den 6 december 2016. Ordförandeskapet har föreslagit ändringar i kommissionens direktivförslag för att föra

utformningen närmare OECD:s rekommendationer. Därmed har underlaget för utskottets subsidiaritetsprövning blivit mindre relevant.

Utskottet är starkt kritiskt till att tidsramarna för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning inte respekteras. Enligt Lissabonprotokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska ett lagförslag vila under den åttaveckorsfrist som de nationella parlamenten har på sig för att pröva subsidiaritetsfrågan, och får först därefter tas upp för vidare beredning.

Kommissionens direktivförslag är mycket komplext och svårbedömt. Förslaget innehåller en rad oklarheter, vilket bl.a. har sin grund i att det saknas en nödvändig konsekvensanalys. Bristerna i underlaget gör det svårt att bedöma relevansen av kommissionens motivering för att syftet med direktivet kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattnings område i princip är förbehållna medlemsstaternas nationella kompetens ställs det höga krav på att unionens lagstiftningsförslag är utformade på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av unionen. Utskottet delar mot denna bakgrund inte kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Kommissionens motivering för att direktivet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med förslaget kan därmed heller inte godtas.

Utskottet anser sammantaget att förslaget är oförenligt med subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets respektive kommissionens ordförande.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att det är angeläget att motverka skatteflykt och skatteundandragande och är därför positivt till syftet med ändringsdirektivet. Det är samtidigt mycket viktigt att medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet när det gäller direkta skatter inte urholkas. 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.

Det slovakiska ordförandeskapet har sedan kommissionen presenterade sitt förslag till ändringsdirektiv under rådets förhandlingar presenterat ett antal kompromissförslag med avsikten att kunna nå en allmän inriktning när det gäller direktivet vid Ekofinrådets möte den 6 december 2016. Ordförandeskapet har föreslagit ändringar i kommissionens direktivförslag för att föra utformningen närmare OECD:s rekommendationer. Därmed har underlaget för utskottets subsidiaritetsprövning blivit mindre relevant.

Riksdagen är starkt kritisk till att tidsramarna för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning inte respekteras. Enligt Lissabonprotokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen ska ett lagförslag vila under den åttaveckorsfrist som de nationella parlamenten har på sig för att pröva subsidiaritetsfrågan, och får först därefter tas upp för vidare beredning.

Kommissionens direktivförslag är mycket komplext och svårbedömt. Förslaget innehåller en rad oklarheter, vilket bl.a. har sin grund i att det saknas en nödvändig konsekvensanalys. Bristerna i underlaget gör det svårt att bedöma relevansen av kommissionens motivering för att syftet med direktivet kan uppnås bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattningsens område i princip är förbehållna medlemsstaternas nationella kompetens ställs det höga krav på att unionens lagstiftningsförslag är utformade på ett sådant sätt att medlemsstaterna kan avgöra om målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås av unionen. Utskottet delar mot denna bakgrund inte kommissionens bedömning i subsidiaritetsfrågan. Kommissionens motivering för att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålet med förslaget kan därmed heller inte godtas.

Riksdagen anser att förslaget är oförenligt med subsidiaritetsprincipen.