



## Direktiv om öppen land-för-land-rapportering av skatt

---

Justitiedepartementet

2016-05-17

### Dokumentbeteckning

KOM(2016) 198

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller offentliggörande av inkomstskatteuppgifter för vissa företag och filialer

### Sammanfattning

Multinationella företag verksamma inom EU med en omsättning som överstiger 750 miljoner euro ska utarbeta en land-för-land-rapport om sin världsomspännande verksamhet. Banker undantas eftersom de redan är föremål för strikta rapporteringsregler i EU:s banklagstiftning.

Rapporten ska innehålla information om verksamheten, antalet anställda, nettoomsättningen, resultat före skatt, inkomstskattebelopp och ackumulerade vinstmedel. Styrelsen ansvarar för rapporteringen och rapporten ska kontrolleras av revisorn. Rapporten ska göras tillgänglig för allmänheten på företagets webbplats under minst fem år.

I förslaget ges kommissionen rätt att genom en delegerad akt besluta om en gemensam förteckning över skattejurisdiktioner som inte respekterar internationella standarder för god förvaltning i skattefrågor eftersom dessa jurisdiktioner skapar särskilda möjligheter för skatteflykt och skatteundandragande.

Regeringen ifrågasätter den rättsliga grunden för förslaget. Det rör sig om harmonisering av skatteregler som framförallt är medlemsstaternas befogenhet. Enligt fördragen ska sådana regler antas med enhällighet. Sådana frågor bör dessutom behandlas i rådskonstellationen som har ansvar för skattefrågor.

Det finns en risk för att ett genomförande av förslaget om öppen land-för-land-rapportering skulle äventyra det viktiga globala utbyte av land-för-land-rapporter mellan skattemyndigheterna som förhandlats fram inom OECD.

Det är vidare inte lämpligt att införa regler som delegerar till kommissionen att upprätta en lista över vissa skattejurisdiktioner som inte uppfyller kriterier såsom utbyte av information och tillämpning av vissa internationella standarder.

Regeringen anser att kommissionens förslag strider mot proportionalitetsprincipen. Bedömningen av vilka jurisdiktioner som bör tas upp på listan över inte samarbetsvilliga jurisdiktioner bör göras av medlemsstaterna. Förslaget om att delegera detta till kommissionen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Under ett par års tid har Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och G20 arbetat tillsammans för ett globalt rättvist och modernt internationellt skattesystem. I oktober 2015 antog OECD en handlingsplan för att bekämpa urholkning av skattebasen och överföring av vinster (BEPS) och i november 2015 godkändes handlingsplanen av G20.

I januari 2016 antog kommissionen ett åtgärds paket mot skatteflykt (Anti Tax Avoidance Package). Enligt paketet ska mycket stora multinationella företag lämna en land-för-land-rapport till skattemyndigheterna. Det finns inget krav på att informationen ska offentliggöras. Kravet på land-för-land-rapportering i åtgärds paketet mot skatteflykt är ett verktyg som ska hjälpa skattemyndigheterna att orientera sin skatterevision och säkerställa att reglerna följs. Enligt kommissionen kompletterar förslaget dessa krav. De multinationella företagen ska offentliggöra vissa delar av den information som lämnas till skattemyndigheterna. Det huvudsakliga syftet med förslaget är att motverka aggressiv skatteplanering och skatteundandraganden. Förslaget anges också bidra till EU:s politik för företagens sociala ansvarstagande, tillväxt och jobb. Offentlig granskning kan enligt kommissionen stärka dels allmänhetens förtroende, dels företagens sociala ansvarstagande att bidra till välfärden genom att betala skatt i det land där de är verksamma. Det anges också främja en bättre underbyggd debatt om potentiella brister i skattelagstiftningen.

Förslaget är ett svar på Europaparlamentets begäran att införa öppen land-för-land-rapportering av företagsbeskattning. Bankerna omfattas redan av sådant krav (artikel 89 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU).

Under 2015 publicerade kommissionen en EU-lista över icke-samarbetsvilliga jurisdiktioner som möttes av omfattande kritik. I nu aktuellt förslag föreslås att kommissionen ska delegeras en rätt att ta fram en sådan lista.

Förslaget presenterades den 12 april 2016.

Kommissionen föreslår följande:

Multinationella företag med en omsättning som överstiger 750 miljoner euro ska utarbeta en land-för-land-rapport om sin världsomspännande verksamhet.

Även icke europeiska multinationella företag med verksamhet i EU omfattas av rapporteringskravet. För varje sådant företag ska dess dotterföretag eller filial i EU lämna informationen. Detta gäller dock inte om det multinationella företaget med säte utanför EU gör rapporten tillgänglig för allmänheten och anger vilket dotterföretag eller vilken filial i EU som är ansvarig för att offentliggöra land-för-land-rapporten på moderföretagets vägnar. Rapporteringsskyldigheten gäller medelstora eller större dotterföretag som är etablerade i EU. Skyldigheten gäller inte för filialer som bedöms som små. Därmed införs inga nya skyldigheter för små företag vilka utgör mer än 95 procent av företagen i EU.

Rapporten ska innehålla information om verksamheten, antalet anställda, nettoomsättningen, vinst eller förlust före skatt, det påförda inkomstskattebeloppet i landet för vinsten, de faktiska inbetalningarna till landets statskassa under året och ackumulerade vinstmedel. Informationen ska redovisas per medlemsstat.

Tredjeländers jurisdiktioner som inte respekterar internationella standarder för god förvaltning i skattefrågor skapar särskilda möjligheter för skatteflykt och skatteundandragande. Särskilda transparenskrav bör tillämpas, om verksamhet bedrivs i sådan skattejurisdiktion och informationen ska för dessa jurisdiktioner också redovisas per jurisdiktion. Kommissionen ges rätt att besluta om en gemensam förteckning över skattejurisdiktioner genom en delegerad akt. För verksamhet som bedrivs i andra tredjelandsjurisdiktioner ska informationen endast redovisas aggregerat.

Styrelsen ska ansvara för rapporteringen och rapporten ska kontrolleras av revisorn.

Rapporten ska göras tillgänglig för allmänheten på företagets webbplats under minst fem år.

Förslaget innehåller en undantagsklausul för att undvika dubbel rapportering i banksektorn eftersom bankerna redan är föremål för strikta rapporteringsregler i EU:s banklagstiftning.

I redovisningsdirektivet finns sedan tidigare krav på att överträdelser ska sanktioneras genom ändamålsenliga, proportionella och avskräckande påföljder.

## 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ett krav på öppen land-för-land-rapportering om skatt finns sedan tidigare för banker, se Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS

2008:25) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag. För större företag verksamma i utvinningsindustrin och inom avverkning av naturskog finns ett krav på öppen land-för-land-rapportering av vissa betalningar till myndigheter, se lagen (2015:812) om rapportering av betalningar till myndigheter.

Dessa befintliga regler påverkas inte av ett antagande av förslaget.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensbedömning är land-för-land-rapportering en nyhet för flertalet industrisektorer. Liknande rapporteringskrav har införts för banksektorn, avverknings- och utvinningsindustrin. Den land-för-land-rapportering som offentliggjorts av banker sedan den trädde i kraft 2015 visar att den är ett användbart verktyg för att fastställa om skatter betalas där vinster uppstår.

Kommissionen uppskattar att åtminstone 6 000 multinationella företag kommer att behöva utarbeta land-för-land-rapportering på grund av sin verksamhet i EU. Av dessa har omkring 2 000 företag sitt säte i EU, dvs. en bråkdel av totalt 7,5 miljoner europeiska företag. För att omfatta multinationella företag som är etablerade i länder utanför EU föreslår kommissionen att medelstora och stora filialer inom EU ska omfattas.

Kommissionen menar att digital rapportering underlättar tillgången och behandlingen för berörda intressenter. Därför krävs att rapporten offentliggörs på företagets webbplats, men inga krav ställs på format eller språk.

Kommissionen pekar på att rapporteringen bygger på information som vanligen offentliggörs i årsredovisningen för flertalet multinationella koncerner inom EU.

Förslagets konsekvenser för statens budget är sannolikt begränsade och regeringen bedömer att dessa kan hanteras inom befintliga ramar.

Kommissionen bedömer att förslaget inte har några budgetkonsekvenser för EU:s budget.

Regeringen anser att det finns en risk för att ett genomförande av förslaget skulle äventyra de framgångar som gjorts inom OECD med en global standard för utbyte av land-för-land-rapporter. Denna rapporteringsstandard innebär att land-för-land-rapporter kommer att kunna utbytas mellan skattemyndigheterna i alla de länder som anslutit sig. I dagsläget är det 39 länder som anslutit sig till detta informationsutbyte. En viktig förutsättning för att BEPS-arbetet med rapporteringsstandarden blivit så framgångsrikt är att standarden innehåller en klausul om att information i land-för-land-rapporter ska användas av skattemyndigheterna för vissa angivna syften och att uppgifterna skyddas av sekretess. Det finns en risk att länder som tidigare avsett att ansluta sig till OECD-standarden väljer att inte göra det eftersom

de kan få tillgång till de öppna uppgifterna på företagens hemsidor utan att behöva lämna några uppgifter själva.

Vidare kan land-för-land-rapporterna bara ge en mycket översiktlig bild av ett företags skattesituation. De är ett bra redskap för skattemyndigheterna för att de ska kunna göra riskbedömningar på generell nivå, men om rapporteringen blir öppen är risken stor för att informationen medvetet eller omedvetet används på fel sätt. De uppgifter som ingår i kommissionens förslag är för begränsade för att kunna ge en rättvisande bild av ett företags ekonomiska verksamhet i ett land. För en korrekt bedömning av vilken inkomstskatt ett företag ska betala i ett visst land krävs dels god kännedom om tillämpliga skatteregler, dels information om företagets verksamhet på en mycket mer detaljerad nivå. Det finns en risk att öppen land-för-land-rapportering kan påverka den svenska skattebasen negativt. Det finns samtidigt en möjlighet att förslaget skulle kunna bidra till ökad transparens globalt vilket är viktigt inte minst i utvecklingsländer, där öppenhet även kan ha betydelse i arbetet mot korruption.

Ytterligare ett problem med kommissionens förslag är att kraven ska gälla företag som är verksamma inom EU medan företag utanför EU inte har samma krav på sig. Kommissionens förslag skulle alltså innebära olika villkor med konkurrensnackdelar för företag inom EU jämfört med företag utanför EU. Det är dock svårt att bedöma hur stor denna konkurrensnackdel är.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Ett fungerande skattesystem där var och en gör rätt för sig är en förutsättning för den svenska modellen. Skatteflykt och skatteundandragande innebär mycket stora kostnader för Sverige och andra länder och drar undan resurser från vår gemensamma välfärd. Skattefusk och skatteundandragande skadar själva fundamentet i marknadsekonomin; en fri och rättvis konkurrens. Betydande resurser läggs också på avancerade bolagskonstruktioner och ägarstrukturer som inte adderar något värde i ekonomin men som minimerar det enskilda bolagets skattebetalningar. Att säkerställa ett enkelt skattesystem med få möjligheter till skatteundandragande är därmed en central frågeställning för den globala ekonomins effektivitet och funktionssätt.

Att motverka skattefusket är även viktigt av andra skäl. Tilltro mellan medborgare och ett brett stöd för våra samhällsinstitutioner bygger på att människor upplever att såväl andra människor som företag och myndigheter gör rätt för sig. Skattefusk kan också vidga klyftor och öka ojämlikheten när skatteuttaget övervältras på andra grupper i samhället.

Regeringen välkomnar att det inom ramen för OECD/BEPS har tagits fram en global standard för utbyte av land-för-land-rapporter mellan skattemyndigheterna. Detta globala samarbete kan anses vara centralt för att uppnå

syftet och målen för BEPS-arbetet. Regeringen välkomnar också de ändringar i direktiv 2011/16/EU som ger oss en reglering på EU-nivå av utbyte mellan skattemyndigheterna av land-för-land-rapporter. Regeringen anser att det är av största vikt att det som uppnåtts inom OECD inte äventyras, utan att tvärtom allt fler länder ansluter sig till den globala standarden. En öppen land-för-land-rapportering riskerar att motverka detta.

Regeringen ser fördelar med att förslaget hanteras separat och inte i förhandlingen om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2007/36/EG vad gäller uppmuntrande av aktieägares långsiktiga engagemang och direktiv 2013/34/EU vad gäller vissa inslag i årsberättelsen om företagsstyrning.

Kommissionen har som rättslig grund för förslaget angivit den artikel som användes i det ursprungliga redovisningsdirektivet, artikel 50.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut i rådet fattas därmed med kvalificerad majoritet. Regeringen ifrågasätter valet av rättslig grund. Det är fråga om harmonisering av skatteregler som framförallt är medlemsstaternas befogenhet. Beslut på detta område ska fattas med enhällighet enligt artiklarna 113 och 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Med skatteregler avses inte bara sådant som gäller materiell skatterätt utan även skatteförfarandet. Det behöver alltså inte vara fråga om harmonisering av skatter för att krav på enhällighet ska föreligga. Sådana frågor bör dessutom behandlas i rådskonstellationen som har ansvar för skattefrågor.

Regeringen anser att bedömningen av vilka skattejurisdiktioner som inte uppfyller kriterier såsom utbyte av information och tillämpning av vissa internationella standarder inte bör delegeras till kommissionen, utan hanteras av medlemsstaterna. I detta sammanhang är det grundläggande att beakta det arbete som redan har gjorts inom det internationella samarbetsorganet Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Regeringen anser att Global Forum fortsatt ska vara ledande inom detta område. Global Forums utvärderingsprocess är omfattande och djupgående när det gäller att utvärdera om länder håller sig till de standarder för transparens och informationsutbyte som finns.

Regeringen är generellt positiv till användandet av digitala lösningar för rapporter m.m. eftersom det underlättar för berörda företag.

Regeringen avser att bevaka så att inte krav införs så att företag tvingas avslöja företagshemligheter.

Det finns både för- och nackdelar med öppen land-för-land-rapportering. Ett väl utformat regelverk som ger ökad transparens kan bidra till att vinster beskattas där de skapats. Ökad transparens är viktig inte minst i utvecklingsländer, där öppenhet även kan ha betydelse i arbetet mot korruption. Å andra sidan skulle de föreslagna land-för-land-rapporterna bara kunna ge en mycket översiktlig bild av ett företags skattesituation. För en korrekt bedömning av vilken inkomstskatt ett företag ska betala i ett visst

land krävs dels god kännedom om tillämpliga skatteregler, dels information om företagets verksamhet på en mycket mer detaljerad nivå.

2015/16:FPM81

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet välkomnar förslaget. Flera ledamöter anser dock att förslaget är alltför begränsat.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Myndigheter och organisationer har beretts möjlighet att lämna synpunkter på förslaget till den 17 maj 2016. Synpunkterna kommer därefter att sammanställas och analyseras.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen åberopar artikel 50.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i fördraget, dock efter att ha hört Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

Regeringen ifrågasätter den rättsliga grunden för förslaget. Det är fråga om harmonisering av skatteregler som framförallt är medlemsstaternas befogenhet. Enligt fördragen ska sådana regler antas med enhällighet. Sådana frågor bör dessutom behandlas i rådskonstellationen som har ansvar för skattefrågor.

## 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör följande bedömning i fråga om subsidiaritetsprincipen. I en alltmer integrerad global och digital ekonomi återspeglar företag och produktionens värdekedjor i mindre utsträckning nationella och till och med regionala gränser. Skattepolitik och skatteförvaltning förblir dock primärt ett nationellt ansvar. På grund av den gränsöverskridande arten av många skatteplaneringsstrukturer och internprissättningsarrangemang kan multinationella företag med lätthet flytta sin skattebas från en jurisdiktion till en annan, inom eller utanför unionen. Åtgärder på EU-nivå är därför motiverade av subsidiaritets-skäl för att åtgärda den gränsöverskridande dimensionen där aggressiv skatteplanering och internprissättningsarrangemang förekommer.

Kommissionen gör följande bedömning i fråga om proportionalitetsprincipen. Detta initiativ bygger i stor utsträckning på den internationella konsensus som utarbetats av G20 när det gäller omfattning och innehåll. Det säkerställer rätt balans mellan de fördelar som offentlig transparens medför och behovet av en stark och robust ekonomi i EU. Initiativet besvarar berörda parter oro över störningar på den inre marknaden, utan att äventyra EU:s konkurrenskraft. Det orsakar ingen otillbörlig administrativ börda för företagen, ytterligare skattekonflikter eller risk för dubbelbeskattning. Det begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå högre transparens.

Regeringen bedömer att förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2013/34/EU vad gäller offentliggörande av inkomstskatteuppgifter för vissa företag och filialer i sig inte strider mot subsidiaritetsprincipen.

Regeringen anser dock att kommissionens förslag, inklusive förslaget om en lista över inte samarbetsvilliga jurisdiktioner, utgör en harmonisering av skatteregler som framförallt är medlemsstaternas befogenhet. Enligt fördraget ska sådana regler antas med enhällighet. Sådana frågor bör dessutom behandlas i rådskonstellationen som har ansvar för skattefrågor.

Regeringen anser att bedömningen av vilka skattejurisdiktioner som inte uppfyller kriterier såsom utbyte av information och tillämpning av vissa internationella standarder bättre utförs av samtliga medlemsstater. Frågan om vilka jurisdiktioner som bör placeras på en lista tillhör medlemsstaternas befogenhet. Målen för den planerade åtgärden kan dock bättre uppnås på unionsnivå än på medlemsstatsnivå. Denna fråga bör inte delegeras till kommissionen.

Förslaget om att delegera till kommissionen att bedöma vilka jurisdiktioner som bör tas upp på listan över inte samarbetsvilliga jurisdiktioner går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. Regeringen anser att förslaget i den delen inte är förenligt med proportionalitetsprincipen.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Den 28 april 2016 inleddes förhandlingen i rådets arbetsgrupp för bolagsrätt.

### 4.2 Fackuttryck/termer