



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (KOM(2015) 135).

Utskottet har inte någon invändning mot kommissionens och regeringens bedömning att en ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå men anser att förslaget i vissa stycken har fått en utformning som gör att det går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträvade målen. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

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 om automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked	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 automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked

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

Stockholm den 7 maj 2015

På skatteutskottets vägnar

Per Åsling

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Leif Jakobsson (S), Niklas Wykman (M), Sara Karlsson (S), Olof Lavesson (M), Peter Persson (S), Maria Plass (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Helena Bouveng (M), David Lång (SD), Mats Persson (FP), Daniel Sestrajcic (V), Aron Modig (KD), Patrik Lundqvist (S), Erik Ezelius (S) och Dennis Dioukarev (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 18 mars 2015 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (KOM(2015) 135). Genom förslaget införs en skyldighet för medlemsstaterna att automatiskt utbyta grundläggande information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning.

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. 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 avge ett utlåtande till kammaren med förslag om att riksdagen ska avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Kammaren hänvisade det aktuella ärendet till skatteutskottet den 8 april 2015. Tidsfristen för att avge ett motiverat yttrande löper ut den 25 maj 2015.

Bakgrund

Under 2012 granskade uppförandekodgruppen avseende företagsbeskattning utvecklingen i medlemsstaternas förfaranden rörande skattebesked. Gruppen fastställde de gränsöverskridande skattebesked för vilka information bör utbytas utan föregående begäran, och rekommenderade utarbetande av standardinstruktioner som kan användas som referens av medlemsstaterna för intern tillämpning. Standardinstruktionerna anger uttryckligen att information om gränsöverskridande skattebesked bör sändas utan föregående begäran i enlighet med artikel 9 i direktiv 2011/16/EU med hjälp av de elektroniska standardformulär och elektroniska hjälpmedel som föreskrivs i direktivet, senast en månad efter det att beskedet har lämnats i enlighet med tidsfristen i artikel 10 i direktivet. De kräver också att medlemsstaterna säkerställer lämpliga kommunikationskanaler i ämnet mellan medlemsstaterna, samt utbildning och vägledning av god kvalitet för beslutsfattarna. Vidare innefattar instruktionerna

vägledning om den information som ska tillhandahållas spontant. Standardinstruktionerna är inte rättsligt bindande.

I maj 2013 välkomnade Europaparlamentet kommissionens handlingsplan och rekommendationer från december 2012 och betonade bl.a. att EU bör spela en ledande roll i diskussionerna om kampen mot skattebedrägeri, skatteflykt och skatteparadis, särskilt när det gäller främjandet av automatiskt informationsutbyte. I december 2014 åtog sig kommissionen att lägga fram ett förslag för automatiskt utbyte av information om gränsöverskridande skattebesked, vilket välkomnades av Europeiska rådet.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innebär att behöriga myndigheter i en medlemsstat genom automatiskt utbyte ska ge behöriga myndigheter i övriga medlemsstater information om närmare angivna slag av skattebesked som de ändrar eller utfärdar. Besked avseende mervärdesskatt och besked avseende fysiska personer undantas. De beslut som avses är förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor ("advance cross-border rulings") och förhandsbesked om prissättning ("advance pricing arrangements, APAs"). Skyldigheten att lämna sådan information ska även gälla retroaktivt, i fråga om besked som utfärdats under en tioårsperiod före den dag då direktivet träder i kraft och som fortfarande gäller den dagen. Enligt förslaget ska det inte finnas någon möjlighet att vägra lämna upplysningar på den grunden att uppgiftslämnandet skulle leda till att en affärshemlighet, företagshemlighet, yrkeshemlighet eller ett förfaringsätt som används i näringslivet röjs eller att det gäller upplysningar vilkas lämnande skulle strida mot allmän ordning.

Utbytet ska innebära att en viss uppsättning grundläggande upplysningar lämnas till samtliga medlemsstater och till kommissionen. Dessa upplysningar är

- identifieringsuppgifter för skattebetalaren
- beskrivning av den relevanta affärsverksamheten eller transaktionerna
- kriterier som använts i fråga om internprissättning
- identifiering av andra medlemsstater som sannolikt kommer att beröras
- identifiering av personer i de andra medlemsstaterna som sannolikt kommer att beröras.

Upplysningarna ska lämnas inom en månad efter utgången av det kvartal under vilket beskederna har lämnats eller ändrats. Den mottagande medlemsstaten ska återkoppla till den medlemsstat som lämnar upplysningarna. En medlemsstat ska på begäran kunna få kompletterande information, inbegripet den fullständiga texten till ett förhandsbesked.

Det föreslagna automatiska informationsutbytet om förhandsbesked om gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning skiljer sig från det befintliga automatiska informationsutbytet på det sättet att myn-

digheterna i medlemsstaterna måste vidta vissa manuella åtgärder i varje enskilt fall. Exempelvis ska en redogörelse för de bakomliggande omständigheterna i ärendet ingå i den information som ska utbytas. En bedömning måste även göras i varje enskilt fall om beskedet berör en eller flera andra medlemsstater.

Om en medlemsstat använder någon del av den information som tas emot från en annan medlemsstat ska den förstnämnda medlemsstaten ge återkoppling om detta till den andra. Detta gäller även den information som ska utbytas avseende besked som lämnats under tio år tillbaka.

Upplysningar som har lämnats till kommissionen ska behandlas konfidentiellt i enlighet med de bestämmelser som gäller för unionsmyndigheter. Upplysningar som lämnats till övriga medlemsstater ska enligt förslaget omfattas av den sekretess och åtnjuta samma skydd som liknande upplysningar ges enligt nationell lagstiftning i den mottagande medlemsstaten.

Det föreslås slutligen att medlemsstaterna senast den 31 december 2015 ska anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, och börja tillämpa dessa bestämmelser från och med den 1 januari 2016. Upplysningar om besked som har lämnats tio år bakåt i tiden ska kunna utbytas senast från utgången av 2016.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked

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 och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Som en del i prövningen kan ett proportionalitetstest göras. Åtgärden ska inte gå längre än vad som är nödvändigt för att nå målen.

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att målet att säkerställa att samtliga medlemsstater har tillräcklig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och om prissättning inte kan uppfyllas genom åtgärder som genomförs av varje medlemsstat för sig, utan samordning. Informationsutbytet om skattebesked som potentiellt kan inverka på skattebasen i mer än en medlemsstat kräver ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt. Det gränsöverskridande inslaget är dessutom inbyggt i den föreslagna åtgärden. Ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning kan därför endast uppnås genom åtgärder på unionsnivå.

Även om standardinstruktionerna kan betraktas som en förbättring i sammanhanget, anses en rättslig grund som mer ändamålsenlig. Så länge som det är den utfärdande medlemsstaten som ska bedöma relevansen av ett besked som lämnats för en annan medlemsstat inom ramen för sitt eget regelverk, kommer dessutom avsaknaden av transparens att bestå. Skattebetalarna kan dra fördel av bristen på gemensamma regler för utbyte av information för att inrätta strukturer som överför vinster till lågskatteländer som inte är de länder där den ekonomiska verksamhet som har genererat vinsterna utförs och där

värde skapas. Eftersom skattebesked ofta utfärdas för gränsöverskridande företag är medlemsstaterna beroende av varandra för att få en helhetsbild. Därför är medlemsstater som samarbetar i en bättre position än de som agerar enskilt för att säkerställa att systemet för informationsutbyte om skattebesked är ändamålsenligt och fullständigt. En harmoniserad ansats på EU-nivå skulle vara mer ändamålsenlig för att säkerställa skattetransparens och samarbete mellan skattemyndigheter för att bekämpa skatteflykt.

Det särskilda problem som fordrar politiska insatser är bristande insyn i skattebesked med gränsöverskridande relevans, vilket har negativa effekter, särskilt när det gäller den inre marknadens funktionssätt. Den politiska insatsen begränsas till att åtgärda de skattebesked som har ett gränsöverskridande inslag. Den består av två steg enligt vilka samtliga medlemsstater i EU måste få tillgång till en grundläggande uppsättning upplysningar som definieras i direktivet. Informationen som ska delas måste balanseras för att å ena sidan vara så koncis som möjligt och å andra sidan ge tillräckliga upplysningar till den mottagande medlemsstaten för att denna ska kunna bedöma om den bör begära mer information. I det andra steget kan de medlemsstater som kan visa att informationen kan förutses vara relevant för dem begära mer detaljerad information enligt befintliga bestämmelser i direktivet. Därmed är förslaget det mest proportionella svaret på problemet, eftersom det begränsas till förhandsbesked om gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättningsbesked som har gränsöverskridande inslag. Det grundar sig också på automatiskt utbyte av grundläggande information i syfte att låta varje medlemsstat bestämma huruvida ytterligare och mer detaljerad information ska begäras. 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

Regeringen anför att informationsutbytet om skattebesked som potentiellt kan inverka på skattebasen i mer än en medlemsstat kräver ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt och delar kommissionens bedömning att en ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå.

När det gäller kommissionens bedömning att de föreslagna ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de berörda frågorna och uppnå fördragets mål om en väl fungerande inre marknad anser regeringen att det måste analyseras närmare om den önskade effekten kan uppnås genom bestämmelser med ett snävare tillämpningsområde än det som kommissionen föreslagit.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att ett informationsutbyte om skattebesked som potentiellt kan inverka på skattebasen i mer än en medlemsstat kräver ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt och har därför inte någon invändning mot kommissionens och regeringens bedömning att en ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå.

När det gäller frågan om kommissionens förslag håller sig inom ramen för vad som är nödvändigt för att uppnå ett ändamålsenligt utbyte av information anser utskottet att det finns en risk att uppgiftsskyldighetens vida utformning skapar en så stor mängd information att syftet allvarligt motverkas. Uppgift ska t.ex. lämnas om alla typer av förhandsbesked i form av dialog, brevsvar, besked i samband med revision m.m. som Skatteverket lämnar till företag som har en verksamhet som inte är begränsad till Sverige. Det kan också finnas skäl att ifrågasätta om uppgiftsskyldigheten och därmed informationsflödet verkligen behöver omfatta bilaterala och multilaterala prissättningsbesked som lämnas inom ramen för en ömsesidig överenskommelse mellan de stater som berörs. I denna del bidrar förslaget inte till det övergripande syftet att begränsa möjligheterna till skatteundraganden. I förslaget finns också krav på en genomgång av de besked som lämnats upp till tio år före ikraftträdandet i syfte att lämna fullständiga uppgifter om de besked som fortfarande är giltiga. Utskottet anser att det bör övervägas om inte den förhållandevis långtgående retroaktiviteten kan begränsas. Uppgiftsskyldighetens vida utformning och den sekretess som gäller i dessa sammanhang medför problem.

Utskottet anser sammanfattningsvis att förslaget i vissa stycken har fått en utformning som gör att det går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträfvade målen och att det därför inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet föreslår 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(2015) 135)

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att ett informationsutbyte om skattebesked som potentiellt kan inverka på skattebasen i mer än en medlemsstat kräver ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt och har därför inte någon invändning mot kommissionens bedömning att en ändamålsenlig information om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning endast kan uppnås genom åtgärder på unionsnivå.

När det gäller frågan om kommissionens förslag håller sig inom ramen för vad som är nödvändigt för att uppnå ett ändamålsenligt utbyte av information anser riksdagen att det finns en risk att uppgiftsskyldighetens vida utformning skapar en så stor mängd information att syftet allvarligt motverkas. Uppgift ska t.ex. lämnas om alla typer av förhandsbesked i form av dialog, brevsvar, besked i samband med revision m.m. som Skatteverket lämnar till företag som har en verksamhet som inte är begränsad till Sverige. Det kan också finnas skäl att ifrågasätta om uppgiftsskyldigheten och därmed informationsflödet verkligen behöver omfatta bilaterala och multilaterala prissättningsbesked som lämnas inom ramen för en ömsesidig överenskommelse mellan de stater som berörs. I denna del bidrar förslaget inte till det övergripande syftet att begränsa möjligheterna till skatteundandraganden. I förslaget finns också krav på en genomgång av de besked som lämnats upp till tio år före ikraftträdandet i syfte att lämna fullständiga uppgifter om de besked som fortfarande är giltiga. Riksdagen anser att det bör övervägas om inte den förhållandevis långtgående retroaktiviteten kan begränsas. Uppgiftsskyldighetens vida utformning och den sekretess som gäller i dessa sammanhang medför problem.

Riksdagen anser sammanfattningsvis att förslaget i vissa stycken har fått en utformning som gör att det går längre än vad som är nödvändigt för att nå de eftersträlvade målen och att det därför inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.