



Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion

Sammanfattning

Utskottet anser att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen och att förslaget i sin helhet är utformat på ett sådant sätt att det måste anses oförenligt med subsidiaritetsprincipen. Utskottet understryker att skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas. Inom ramen för den nationella kompetensen ska varje medlemsstat säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på ett lämpligt sätt. 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. Utskottet föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.

Utskottet anser att det är en hög politisk prioritering att motverka skatteflykt och skatteundandragande. Utskottet är därför positivt till förslagets syfte, dvs. att motverka skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion (KOM(2016) 26).

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 fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion	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 fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion

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 Sestrajcic (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 rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion (KOM(2016) 26) är en del i detta paket.

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

Kommissionen lämnade i mars 2011 förslaget till direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas (common consolidated corporate tax base, CCCTB) till rådet. Direktivförslaget innehåller bl.a. ett förslag om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas på EU-nivå, som har diskuterats i rådsarbetsgruppen för direkt skatt sedan dess. Sedan andra halvan av 2014 har diskussionerna fokuserat på vissa internationella aspekter inom ramen för CCCTB-direktivet. Ett skäl för detta har varit OECD:s arbete för att motverka skattebaserosion och flyttning av vinster (base erosion and profit shifting, BEPS). Diskussionen har även handlat om att bana väg för att infoga framtida OECD-rekommendationer i berörda delar med hänsyn tagna till EU-specifika omständigheter.

Kommissionen presenterade i juni 2015 en handlingsplan för en rättvisare företagsbeskattning på den inre marknaden. En del av handlingsplanen är en

nylansering av CCCTB-direktivet. Det framgår också av handlingsplanen att kommissionen kommer att presentera åtgärder för att motverka skatteundragande, inklusive genomföra internationella standarder för BEPS. Kommissionen föreslog vidare i juni 2015 att arbetet med konsolidering ska skjutas upp tills en överenskommelse om den gemensamma skattebasen har nåtts och genomförts. OECD publicerade i oktober 2015 ett paket som syftar till att motverka BEPS.

Ekofinrådet antog den 8 december 2015 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 bedrivits i rådet i samband med behandlingen av internationella aspekter av CCCTB-direktivet.

Kommissionen överlämnade därefter förslaget till direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknads funktion till rådet den 28 januari 2016.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Det föreslagna direktivet (det s.k. Anti Tax Avoidance Directive, KOM(2016) 26), som bygger på handlingsplanen från juni 2015, innehåller bestämmelser för att motverka skatteflykt som direkt påverkar den inre marknads funktion. Enligt kommissionens förslag omfattar direktivet alla skattebetalare som betalar bolagsskatt i en eller flera medlemsstater. Även fasta driftsställen i en eller flera medlemsstater som ägs av bolag med skatterättslig hemvist i ett tredjeland omfattas.

Kommissionens förslag ska utgöra en minimistandard, och medlemsstaterna ska därför kunna gå längre än minimistandarden vid genomförandet av nationella regler för att skydda bolagsskattebasen. I förslaget finns även ett antal definitioner av olika begrepp.

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om skatteflykt på följande sex områden:

- ränteavdragsbegränsning
- uttagsbeskattning (exitbeskattning)
- överflyttning av beskattning (switch-over-klausul)
- en generell skatteflyktstregel (General Anti-Abuse Rule, GAAR)
- utländska kontrollerade bolag (controlled foreign corporation, CFC)
- hybridarrangemang.

Av dessa har förslaget om begränsningsregler för ränteavdrag, CFC-regeln (controlled foreign corporation) och hybridreglerna sin bakgrund i OECD:s BEPS-rekommendationer.

Begränsningsreglerna för ränteavdrag ska avhålla företag från att skapa artificiella skuldarrangemang för att minimera skatt.

Uttagsbeskattningsregeln ska förhindra företag från att flytta tillgångar till ett annat land enbart för att undvika beskattning. Enligt kommissionen motverkar uttagsbeskattningsmetoder som snedvrider marknaden där skattebasen eroderas i ursprungsstaten när tillgångar med realiserade vinster som genererats i nämnda stat överförs utan ägarbyte till en annan skattejurisdiktion.

Regeln om överflyttning av beskattning ska förhindra icke-beskattning eller låg beskattning av vissa inkomster.

Den generella antimissbruksregeln ska motverka aggressiv skatteplanering när andra regler inte är tillämpliga.

CFC-regeln ska förhindra vinstöverföring till länder med ingen eller låg skatt.

Hybridreglerna ska hindra företag från att utnyttja länders skillnader i den skattemässiga behandlingen av företag och finansiella instrument i syfte att undvika beskattning.

Enligt direktivet ska kommissionen efter tre år göra en översyn av hur direktivet tillämpas.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion

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 lagstiftning om direkta skatter omfattas av artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, (EUF-fördraget). Där föreskrivs att tillnärmning av lagstiftning enligt den artikeln ska ske i form av ett direktiv.

Problemets karaktär kräver ett gemensamt initiativ på hela den inre marknaden. Bestämmelserna i direktivet syftar till att motverka gränsöverskridande skatteflyktsmetoder och tillhandahålla en gemensam ram för att genomföra resultaten av BEPS i medlemsstaternas nationella lagstiftning på ett samordnat sätt. Dessa mål kan inte uppnås i tillräcklig utsträckning genom åtgärder som vidtas av medlemsstaterna var för sig. Ett sådant tillvägagångssätt skulle i själva verket bara upprepa och eventuellt försämra den nuvarande fragmenteringen på den inre marknaden och befästa nuvarande ineffektiviteter och snedvridningar som interagerar som ett lapptäcke av olika åtgärder. Om målet är att anta lösningar som fungerar på den inre marknaden som helhet (t.ex. avskaffande av obalanser till följd av skillnader i de nationella skattesystemen) och förbättra dess (interna och externa)

motståndskraft mot aggressiv skatteplanering krävs det samordnade initiativ på EU-nivå.

Ett EU-initiativ skulle dessutom tillföra ett mervärde jämfört med vad som kan uppnås med en mångfald nationella genomförandemetoder. Med tanke på att de planerade reglerna för att motverka missbruk har en gränsöverskridande dimension är det nödvändigt att i varje förslag göra en avvägning mellan motstridiga intressen på den inre marknaden och se till helheten när man fastställer gemensamma mål och lösningar. Detta kan endast uppnås om lagstiftningen utformas centralt. Slutligen, om åtgärderna för genomförandet av BEPS införlivas enligt regelverket ges skattebetalarna rättslig säkerhet om att EU-lagstiftningen iakttas.

De planerade åtgärderna går inte utöver den minsta skyddsnivån för den inre marknaden. I direktivet föreskrivs således inte en fullständig harmonisering, utan bara ett minsta skydd för medlemsstaternas bolagskattesystem. Genom direktivet säkerställs således en nödvändig grad av samordning inom unionen för att förverkliga dess mål. Mot denna bakgrund går inte förslaget utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål.

Regeringens ståndpunkt

Att motverka skatteflykt och skatteundandragande är en hög politisk prioritering för regeringen. Regeringen är därför positiv till direktivförslagets syfte. Nyttan av att ha harmoniserade regler mot skatteundandraganden måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att införa och behålla egna nationella regler. Mot den bakgrunden är det välkommet att direktivförslaget ska innebära en miniminivå. Det är viktigt med utrymme för flexibilitet och att kunna ta hänsyn till omständigheter som är specifika för företagskattesystemet. Kommissionens direktivförslag är omfattande och kommer att analyseras noga. OECD:s BEPS-rekommendationer bör beaktas.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att medlemsstaternas befogenheter på skatteområdet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det gäller bl.a. möjligheten att införa och behålla egna nationella regler. Det faller 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 en gemensam lägsta nivå av skydd mot skatteundandraganden, 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. En annan fördel är att befintliga missmatchningar och snedvridningar på den inre marknaden minskar genom ett samordnat tillvägagångssätt. Ett exempel på detta är den föreslagna regeln om hybrida missmatchningar inom EU. Sammantaget bedöms fördelarna med ett samordnat införande av hybrida missmatchningar, begränsningsregler för

ränteavdrag, regler mot uttagsbeskattning och en generell antimissbruksregel överväga den eventuella nackdelen av en inskränkning av den nationella befogenheten. Detta gäller under förutsättning att den föreslagna minimistandarden ger tillräckligt med flexibilitet för att beakta nationella förhållanden.

Vad gäller regeln om överföring av beskattning och CFC-regeln finns det vissa tveksamheter kring lämpligheten med en harmonisering. De svenska reglerna om skattefrihet i fråga om kapitalvinst och utdelning vid näringsbetingade innehav syftar till att undvika kedjebeskattnings och är ett viktigt inslag i den svenska företagsbeskattningen. Förslaget kan också få en inverkan på medlemsstaternas bilaterala skatteavtal som faller inom medlemsstaternas befogenhet. Den föreslagna CFC-regeln är mer långtgående än OECD:s BEPS-rekommendationer, och det kan ifrågasättas om den föreslagna utformningen ger tillräcklig flexibilitet för medlemsstaterna att anpassa en nationell regel efter det nationella skattesystemet samt om utformningen innebär att medlemsstaterna kommer i en sämre position än tredjeländer. Dessa tveksamheter måste dock vägas mot fördelarna som finns för Sverige med ett samordnat införande i alla medlemsstater som minskar möjligheterna till aggressiv skatteplanering. Hänsyn bör även tas till att avsikten är att den föreslagna minimistandarden ska ge utrymme för att beakta nationella förhållanden.

Regeringen anser sammantaget att det inte finns skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att det är en hög politisk prioritering att motverka skatteflykt och skatteundandragande. Utskottet är därför positivt till förslagets syfte, dvs. att motverka skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Utskottet vill dock betona att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Det faller inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. 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.

Kommissionen har bl.a. anfört att det föreslagna regelverket syftar till att motverka gränsöverskridande skatteflyktsmetoder och tillhandahålla en gemensam ram för att genomföra resultaten av BEPS i medlemsstaternas nationella lagstiftning på ett samordnat sätt. Vidare har kommissionen anfört att dessa mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning genom åtgärder som vidtas av medlemsstaterna var för sig.

Kommissionen har underlåtit att utföra en konsekvensanalys av förslaget bl.a. med argumentet att det finns en stark koppling till OECD:s arbete med

BEPS. Utskottet finner dock att kommissionens förslag i stora delar går längre än eller saknar motsvarighet i OECD:s BEPS-förslag.

Utskottet konstaterar att förslaget har tagits fram på mycket kort tid, att det är mycket långtgående och att det är behäftat med många oklarheter. Mot bakgrund av att frågorna på direktbeskattningens 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.

Mot denna bakgrund anser utskottet att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.

Utskottet anser sammantaget att kommissionens förslag måste anses oförenligt med subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

Kommissionens förslag till rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknads funktion (KOM(2016) 26).

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att det är en hög politisk prioritering att motverka skatteflykt och skatteundragande. Riksdagen är därför positiv till förslaget syfte, dvs. att motverka skattflyktsmetoder som direkt påverkar den inre marknadens funktion.

Riksdagen vill dock betona att grundprincipen om skattesuveränitet för medlemsstaterna måste värnas när det gäller direkta skatter. Det faller inom varje medlemsstats nationella kompetens att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt. 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.

Kommissionen har bl.a. anfört att det föreslagna regelverket syftar till att motverka gränsöverskridande skatteflyktsmetoder och tillhandahålla en gemensam ram för att genomföra resultaten av BEPS i medlemsstaternas nationella lagstiftning på ett samordnat sätt. Vidare har kommissionen anfört att dessa mål inte kan uppnås i tillräcklig utsträckning genom åtgärder som vidtas av medlemsstaterna var för sig.

Kommissionen har underlåtit att utföra en konsekvensanalys av förslaget bl.a. med argumentet att det finns en stark koppling till OECD:s arbete med BEPS. Riksdagen finner dock att kommissionens förslag i stora delar går längre än eller saknar motsvarighet i OECD:s BEPS-förslag.

Riksdagen konstaterar att förslaget har tagits fram på mycket kort tid, att det är mycket långtgående och att det är behäftat med många oklarheter. 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.

Mot denna bakgrund anser riksdagen att kommissionen inte tillräckligt motiverat att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.

Riksdagen anser sammantaget att kommissionens förslag måste anses oförenligt med subsidiaritetsprincipen.