

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.3.2017
C(2017)1577 final

Kommissionen vill tacka riksdagen för de motiverade yttrandena om förslagen till direktiv om en gemensam konsoliderad bolagsskattebas {COM(2016) 683 final}, om en gemensam bolagsskattebas {COM(2016) 685 final}, om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen {COM(2016) 686 final} och om förslaget att ändra direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer {COM(2016) 687 final}.

Riksdagen har betänkligheter när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen vill först lämna några allmänna kommentarer om det politiska sammanhang förslagen hör till och deras förenlighet med subsidiaritetsprincipen och sedan återkomma mer i detalj till de särskilda frågorna i de fyra motiverade yttrandena.

Om förslagen till en gemensam (konsoliderad) bolagsskattebas

Inledningsvis erinrar kommissionen om att artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt utgör den rättsliga grund som tillåter EU att agera på området i överensstämmelse med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är på den grundvalen kommissionen har antagit de föreliggande förslagen om gemensam konsoliderad bolagsskattebas och gemensam bolagsskattebas i syfte att minska skatterelaterade snedvridningar på den inre marknaden i situationer som omfattas av förslagen.

I motiveringen till vardera av de två förslagen till gemensam konsoliderad bolagsskattebas och gemensam bolagsskattebas lägger kommissionen fram sina argument för att målen för förslagen inte kan uppnås tillräckligt väl med hjälp av initiativ som varje medlemsstat tar på egen hand. Kommissionen förklarar också hur åtgärder på EU-nivå borde kunna tackla gränsöverskridande snedvridningar förorsakade av att de nationella skattesystemen griper in i varandra.

De eftersträlvade målen för det gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebassystemet är att lösa problem som sträcker sig utanför en enskild medlemsstat och därför kräver en gemensam strategi. Den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen svarar mot behoven av ökad tillväxt och sysselsättning på den inre marknaden samt även att motverka aggressiv skatteplanering. Kommissionens uppfattning är att detta inte är utmaningar med inhemskt

Urban Ahlin
Riksdagens talman
SE-100 12 STOCKHOLM

fokus, utan att de hör hemma i ett gränsöverskridande sammanhang. Det är ju just samspelet mellan olika skattesystem som skapar möjligheter till missbruk eller underlättar för den som vill dra fördel av brister i hur nationella bolagsskatte regler interagerar. Det faktum att näringslivsstrukturen kan vara olik i varje medlemsstat eller att utfallet vid allokeringen av vinster kommer att vara avhängigt av nationella förhållanden ändrar inte den slutsatsen.

Kommissionen anser också att den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen varken inkräktar på medlemsstaternas suveränitet på området social trygghet eller påverkar medlemsstaternas befogenhet att utforma och genomföra budgetpolitiken. Systemet går inte utöver gemensamma regler för bolagsskattebasen, och det överlåter åt medlemsstaterna att bestämma på basis av sina skattepolitiska prioriteringar och mål vilken nivå de vill att skatten ska ligga på. Genom att undanröja möjligheter att överföra vinster och missbruka skatte regler i EU kommer den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen snarare att förbättra medlemsstaternas möjligheter att ta ut skatt i den utsträckning de behöver. På denna punkt hänvisar kommissionen till den analys av skattekonkurrens och aggressiv skatteplanering som finns i meddelandet om en rättvis och effektiv företagsbeskattning i Europeiska unionen¹.

Riksdagen noterar vidare att kommissionen bedömde de två förslagens överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen tillsammans snarare än var för sig. Här vill kommissionen betona att de två förslagen utgör en enhet, eftersom de är ett enda initiativ i två steg. Analysen i konsekvensbedömningen är disponerad enligt samma uppfattning. Man kan hävda på goda grunder att redan det första steget (förslag till gemensam konsoliderad bolagsskattebas) taget för sig är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Detta beror på att företag med gränsöverskridande verksamhet endast kommer att behöva hantera en uppsättning regler vid beräkning av skattebasen, och detta kommer att bli mycket enklare och billigare än att följa många olika nationella regelverk. Vidare kommer bristande överensstämmelse mellan nationella system, förmånsordningar och skattebeslut för multinationella företag att undanröjas genom den gemensamma skattebasen, vilket kommer att bidra till kampen mot skatteflykt.

Om förslaget till direktiv om tvistlösningsmekanismer vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen

Kommissionen välkomnar riksdagens allmänna stöd för att förbättra den befintliga tvistlösningsmekanismen vid dubbelbeskattning i Europeiska unionen och att den anser det vara en högt prioriterad fråga för att uppnå ökad rättssäkerhet och ett rättvist och effektivt skattesystem. Men kommissionen noterar de betänkligheter riksdagen ger uttryck för när det gäller det föreslagna direktivets överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, särskilt orsaken till att de konstaterade bristerna i de befintliga instrumenten måste åtgärdas med ett direktiv.

I detta sammanhang anser kommissionen att de befintliga mekanismerna i EU, särskilt EU:s skiljemannakonvention, inte lyckas skapa lika villkor i de olika medlemsstaterna så länge det saknas ett gemensamt förfarande för att åtgärda de konstaterade bristerna. Här inbegrips särskilt situationer där tillgång vägras eller rättsmedel saknas i händelse av blockerade eller

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En rättvis och effektiv företagsbeskattning i Europeiska unionen: 5 nyckelområden för handling*, COM(2015) 302 final, 17.6.2015.

långdragna förfaranden. Vidare kan rättssäkerhet och förutsebarhet för de skattskyldiga endast uppnås genom en gemensam uppsättning regler omfattande en tydlig skyldighet att uppnå ett resultat och villkor för ett effektivt undanröjande av dubbelbeskattning och genom att säkerställa att besluten om tvistlösningsmekanismer för dubbelbeskattning tillämpas konsekvent i hela EU. Under ett antal år har rådet godkänt flera rekommendationer från kommissionen om att förbättra funktionen hos EU:s skiljemannakonvention. Brister kvarstår emellertid och godkännandena har inte lett till tillräckliga förbättringar, därav förslaget till direktiv. Ett EU-initiativ utgör ett mervärde jämfört med befintliga nationella regler eller bilaterala avtal eftersom det ger ett samordnat och flexibelt ramverk.

Om förslaget att ändra direktiv (EU) 2016/1164 vad gäller hybrida mismatchningar med tredjeländer

Lagförslaget är en ändring av direktivet mot skatteflykt². Som en del av det slutliga kompromissförslaget till det direktivet, som man enades om den 12 juli 2016, utfärdade rådet (ekonomiska och finansiella frågor) ett uttalande om hybrida mismatchningar. I det uttalandet framställer rådet (ekonomiska och finansiella frågor) en enhällig begäran om att kommissionen ska "lägga fram ett förslag senast i oktober 2016 om hybrida mismatchningar som berör tredjeländer i syfte att införa regler som överensstämmer med och som inte är mindre effektiva än de regler som rekommenderats av OECD:s BEPS-rapport om åtgärd 2, i syfte att nå en överenskommelse före utgången av 2016". Kommissionens lagförslag uppfyller den begäran.

Kommissionen anser att lagförslaget inte påverkar medlemsstaternas befogenhet att utforma och genomföra budgetpolitiken. Av såväl motiveringen till direktivet och skälen i det som arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar³ framgår det att endast genom samordnade insatser på EU-nivå kan kommissionen uppnå målet att förbättra den inre marknadens motståndskraft mot risker för skatteflykt till följd av hybrida mismatchningar.

En mismatchning vid beskattning är ett resultat av att minst två skattesystem samspelar, vilket betyder att en sådan mismatchning har ett inneboende gränsöverskridande element. Eftersom de nationella bolagsskattesystemen är olika kommer egna insatser av medlemsstater bara att reproducera den nuvarande fragmenteringen av den inre marknaden på området för direkt beskattning. Verkan av mismatchningarna kan bara tacklas genom avhjälpande åtgärder på EU-nivå. Eftersom hybrida mismatchningar snedvrider den inre marknadens funktion, kommer dessutom tillämpningen av gemensamma principer för att lösa dessa problem att bidra till ökad enhetlighet på den inre marknaden. Ett EU-initiativ minimerar risken för kvarvarande kryphål eller dubbelbeskattning, som ett lapptäcke av nationella bestämmelser mot hybrida mismatchningar skulle kunna leda till.

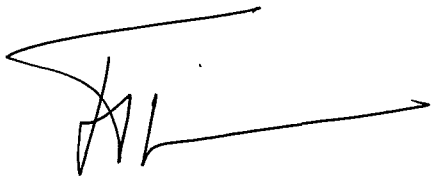
Vad gäller de mer tekniska kommentarerna i de motiverade yttrandena vill kommissionen hänvisa riksdagen till bilagan.

² Rådets direktiv (EU) 2016/1164 av den 12 juli 2016 om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknadens funktion, EUT L 193, 19.7.2016, s. 1.

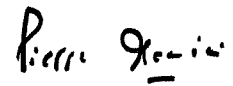
³ SWD(2016) 345 final.

Kommissionen hoppas att klargörandena i denna skrivelse och i bilagan ger svar på de frågor som Sveriges riksdag tagit upp och ser fram emot att fortsätta den politiska dialogen.

Med vänlig hälsning

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke at the top, followed by a vertical line and a series of loops and curves that form the letters 'FT'. A long horizontal line extends to the right from the bottom of the signature.

*Frans Timmermans
Förste vice ordförande*

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The name 'Pierre' is clearly legible, followed by 'Moscovici' with a small underline under the 'i'.

*Pierre Moscovici
Ledamot av kommissionen*

BILAGA

Kommissionen har noggrant övervägt de frågor som riksdagen tar upp i sina motiverade yttranden och vill gärna göra följande förtydliganden.

Om förslagen till en gemensam (konsoliderad) bolagsskattebas

Landspecifika förhållanden bör vara avgörande för utformningen av företagsbeskattningen

Riksdagen anser att företagsbeskattningen är nära integrerad med vissa särskilda politiska och ekonomiska förhållanden i en medlemsstat. Därför bör medlemsstaterna ges möjlighet att beakta de särskilda förutsättningarna vad avser näringslivsstruktur när de utformar företagsbeskattningen. Kommissionen är naturligtvis inte okunnig om att det finns stora strukturella skillnader mellan medlemsstaternas ekonomier, men olika insatser av varje medlemsstat för sig kommer inte att avhjälpa de konstaterade snedvridningarna på den inre marknaden. Det finns tvärtom en risk för att de negativa effekterna av befintliga skillnader förvärras. Den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen kommer däremot att bidra till bättre funktion för den inre marknaden, och den gemensamma fördelen kommer att leda till ett positivt och hållbart utfall för alla EU-medlemsstater.

Fördelningsnyckel

Riksdagen kritiserar den föreslagna allokeringsnyckeln (fördelningsnyckeln) med hänvisning till att utfallet är avhängigt de nationella förutsättningarna i varje medlemsstat och kommer därför att bli väldigt olika bland medlemsstaterna.

Vi vill erinra om att kommissionen, vid valet av faktorerna i formeln för den konsoliderade bolagsskattebasen, baserade sitt förslag på en beprövad metod. De tre likvärdigt viktade faktorerna utgör den så kallade Massachusettsformeln som har använts i USA (i många varianter) sedan början av nittonhundratalet för att ta ut Franchise tax (dvs. skatt på rörelseresultat på delstatsnivå). Före förslaget 2011 modellerade kommissionen faktorerna i olika kombinationer och med olika viktningar, och resultaten visade tydligt att den föreslagna kombinationen av tre likvärdigt viktade faktorer (tillgångar, arbetskraft och försäljning efter destination) är det bästa alternativet. Detta upplägg befanns ge rättvisast resultat och bäst motståndskraft mot manipuleringsförsök och metoder för skatteflykt.

Av detta framgår således att allokering av vinster med hjälp av en formel sannolikt borgar för effektivare vinstallokering inom en koncern som bedriver verksamhet på en enda marknad än de traditionella metoderna för internprissättning. Detta beror på att faktorerna har direkt relevans för den reala ekonomin, eftersom de är kopplade till de viktigaste inkomstbringande delarna i ett företag: tillgångar, personal och försäljning.

Samspel med direktivet mot skatteflykt

Enligt riksdagen kan man motverka skatteflykt och skatteundandragande inom ramen för det nyligen antagna rådsdirektivet om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder som direkt inverkar på den inre marknads funktion⁴. I kommissionens handlingsplan från juni 2015⁵

⁴ Rådets direktiv (EU) nr 2016/1164, EUT L 193, 19.7.2016, s. 1.

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, En rättvis och effektiv företagsbeskattning i Europeiska unionen: 5 nyckelområden för handling, COM(2015) 302 final, 17.6.2015.

beskrivs bakgrunden till direktivet och initiativen om gemensam (konsoliderad) bolagsskattebas. Direktivet uppfattades som en omedelbar åtgärd för att ta itu med brådskande behov. Det innehåller minimikrav, dvs. det erbjuder olika möjligheter att fylla luckor i de 28 befintliga skattesystemen. Den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen är på egen hand ett komplett företagsbeskattningssystem, försett med en gränsöverskridande dimension och med målsättningar som går utöver att motverka skatteflykt. Ett lika viktigt inslag i den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen är den näringslivsfrämjande aspekten, i kraft av vilken det nya systemet väntas ge ökad tillväxt och skapa nya arbetstillfällen på den inre marknaden.

Därför behöver reglerna i rådsdirektivet mot skatteflykt inlemmas med ramverket i den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen utan valmöjligheter eller minimikrav, eftersom de bör skapa ett gemensamt ramverk mot skatteflykt anpassat till egenskaperna hos ett enda system för bolagsbeskattning. Direktivet med minimikraven kommer att finnas kvar i de nationella bolagsskattesystemen för dem som inte tillämpar den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen.

Riksdagen påpekar vidare att de flesta system för skatteflykt är koncerninterna, vilket innebär att målen för lagstiftningen mot skatteflykt inte kan uppnås framgångsrikt med regelverket i den gemensamma skattebasen (utan konsolidering). Kommissionen håller i princip med om att aggressiv skatteplanering främst sker bland närstående parter. Dock vore det en mycket snäv och faktiskt kontraproduktiv tillämpning av regeln att begränsa försvaret mot skatteflykt till att gälla grupper som är konsoliderade för skatteändamål, t.ex. koncernen i den gemensamma (konsoliderade) bolagsskattebasen. Faktum är att det passande rättsliga instrumentet för åtgärder mot skatteflykt är den gemensamma basen (gemensam bolagsskattebas), eftersom den inbegriper företag i intressegemenskap som inte hör till samma koncern, men som ändå kan skatteplanera aggressivt tillsammans på grund av sina förbindelser.

Övrigt

Riksdagen upprepar den svenska regeringens bedömning att förslaget till gemensam konsoliderad bolagsskattebas är "vagt och oprecist utformat", otydligt om hur det förhåller sig till dubbelbeskattningsavtal och om hur redovisningsreglerna kan påverka skattereglerna, eftersom de är frikopplade. Sådana frågor som samspelet mellan den gemensamma konsoliderade bolagsskattebasen och dubbelbeskattningsavtal samt redovisningens ställning gentemot skattebestämmelserna diskuterades vittgående och återkommande bland experterna under förhandlingarna i rådet om det ursprungliga förslaget till gemensam konsoliderad bolagsskattebas, och resultaten av de diskussionerna återfinns i de nya förslagen.

Om den föreslagna ändringen av direktivet om hybrida mismatchningar

Tidsram

Riksdagen konstaterar att tidsramen för de nationella parlamentens subsidiaritetsprövning inte har respekterats. Kommissionen vill gärna påpeka att det är rådets ansvar att föreslå en tidsram för samråd om ett utkast till lagstiftningsakt. Vidare konstaterar kommissionen att det inte följer av artikel 6 första stycket i protokoll 2 till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt⁶ att samråd i rådet om ett utkast till lagstiftningsakt får inledas först åtta veckor efter dagen för översändandet av akten.

Ingen konsekvensanalys

Enligt riksdagen är det föreslagna direktivet mycket komplext och svårbedömt. Vidare anges i det motiverade yttrandet att förslaget innehåller en rad oklarheter, vilket har sin grund i att det saknas konsekvensanalys.

Hybrida mismatchningar förekommer i många olika former och kan omfatta mycket komplexa upplägg. Metoderna har analyserats av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) i rapporten om åtgärd 2, "Neutralisering av effekterna av hybrida mismatchningar". Medlemmar i OECD/G20 har åtagit sig att konsekvent tillämpa resultaten av projektet om urholkning av skattebasen och överföring av vinster. Flera medlemsstater har i egenskap av OECD-länder gett sig i kast med att i den nationella lagstiftningen genomföra resultaten av projektet om urholkning av skattebasen och överföring av vinster, och att göra detta så snabbt som möjligt. När det gäller de andra resultaten av projektet om urholkning av skattebasen och överföring av vinster anser kommissionen att det är viktigt att snabbt samordna genomförandet i EU av de regler om hybrida mismatchningar som berör tredjeländer. Det är nödvändigt att undvika att den inre marknads funktion äventyras antingen av ensidiga åtgärder vidtagna i vissa medlemsstater (oavsett om de är OECD-länder eller inte) på egen hand eller av brist på åtgärder i andra medlemsstater.

För att ge en kvalitetsanalys finns i ett separat arbetsdokument som medföljer förslaget till direktiv en översikt över kända former av hybrida mismatchningar baserad på nyligen genomförda undersökningar av OECD och Europeiska kommissionen. I arbetsdokumentet lyfter man fram de vanligast förekommande uppläggen i olika former av hybrida mismatchningar. I arbetsdokumentet behandlas vidare målen för och innehållet i det föreslagna direktivet.

Att det inte gjordes någon konsekvensanalys för förslaget beror således dels på att det finns en stark koppling till OECD:s arbete på urholkning av skattebasen och överföring av vinster, dels på att det finns ett arbetsdokument som innehåller en betydelsefull analys av den tillgängliga informationen, dels på att berörda parter deltog i samråd om de föreslagna reglernas tekniska aspekter i ett tidigare skede.

⁶ "Varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament får, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds, till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament ska i förekommande fall samråda med de regionala parlament som har lagstiftande befogenheter." Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012, s. 13–390.

Såsom nämnts tidigare fanns det dessutom en brådskande begäran i form av ett rådsuttalande i anslutning till rådets direktiv om fastställande av regler mot skatteflyktsmetoder där kommissionen uppmanas att lägga fram ett förslag på området senast i oktober 2016.