

Finansdepartementet  
Elisabeth Sheikh  
Skatte- och Tullavdelningen  
103 33 Stockholm  
Via e-post: [fi.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:fi.remissvar@regeringskansliet.se)

Stockholm  
2022-02-04

Ert dnr  
Fi2021/04067

Vårt dnr  
2021/202

**Remissvar angående EU-kommissionens förslag till direktiv med regler för att motverka användandet av bolag som saknar substans av skatteskäl samt ändring av direktiv 2011/16/EU, COM (2021) 565 final**

Näringslivets Regelnämnd NNR har beretts tillfälle att avge yttrande över ovan nämnd remiss och anför följande;

**Bakgrund**

EU-kommissionens förslag till direktiv med regler för att motverka användandet av bolag som saknar substans av skatteskäl publicerades den 22 december 2021. Initiativet till detta förslag meddelades av EU-kommissionen den 18 mars 2021 genom Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet - Företagsbeskattning för 2000-talet (COM (2021) 251 final). Meddelandet anger både en långsiktig och en kortsiktig målsättning för ett robust, effektivt och rättvist regelverk för skatter inom EU. Det aktuella förslaget från Kommissionen utgör en del av de kortsiktiga initiativen.

Det huvudsakliga målet med det aktuella förslaget är att ange ett substans-test för företag som ska gälla i hela EU. I substans-testet ingår en rapporteringsskyldighet för skattesubjekt att assistera medlemsstaterna i att identifiera verksamheter med ekonomiska aktiviteter, men som saknar helt eller enbart har minimal substans, och som enligt Kommissionens ståndpunkt missbrukas för att uppnå skattefördelar (så kallade skalbolag). Målet med förslaget är att motverka skapande och användande av skalbolag inom EU.

BEPS-projektet liksom direktiven ATAD 1 & 2 (Anti- Tax Avoidance Directive) utgör redan införda och viktiga initiativ för att komma åt aggressiv skatteplanering. Effektiviteten och påverkansgraden av dessa initiativ är, såvitt NNR känner till, ännu inte uttömmande utvärderat. NNR menar att nya åtgärder (det föreslagna substansbolags-direktivet) inte bör införas innan redan vidtagna åtgärder har varit i kraft under en tid och därefter har utvärderats uttömmande. NNR uppmanar regeringen att motsätta sig införandet av det aktuella förslaget, innan en så kallad ”fitness check” har kunnat genomföras. NNR menar att i avsaknad av en

uttömmande utvärdering av nuläget kan behovet av den föreslagna regleringen inte betraktas som klarlagt.

### **Konsekvenser**

Inledningsvis vill NNR påminna om att åtgärder för att skydda statens skatteintäkter alltid måste avvägas mot behovet av att gynna näringslivet genom att skapa ett konkurrenskraftigt näringslivsklimat för svenska och europeiska företag. I ett sådant näringslivsklimat ingår ett skattesystem som möjliggör många olika företagsstrukturer.

NNR uppfattar att det skattemässiga substans-begreppet i förslaget är alltför långtgående och diskvalificerar fullt legitima företagsstrukturer. Några exempel på legitima företagsstrukturer med minimal substans är:

- Renodlade holdingbolag
- Bolag med få eller inga anställda som kan behövas för verksamheter som inte är i behov av renodlade arbetskraftsinsatser, för att exempelvis spara kostnader. De arbetskraftsinsatser som trots allt blir nödvändiga kan hanteras genom ”out sourcing”.
- Bolag utan anställda som kan behövas för att tillgodose sociala hänsyn, då fackföreningar ibland motsätter sig fragmentering av personalgrupper när en verksamhet behöver spridas på flera olika bolag, av olika skäl.
- Bolag som kan behöva bildas enbart för att inneha vissa tillgångar/rättigheter som inte är lämpliga att blanda in i annan verksamhet med anställda, för att bättre hantera försäkringsrisker. Konkreta exempel på detta uppstår ibland vid stora infrastrukturprojekt.
- Holdingbolag utan substans kan också bildas i samband med ”joint ventures” för att hantera exempelvis risktagandet i projekt.
- Holdingbolag utan substans kan också bildas för att hantera intern finansiering av projekt.

Ett bolag utan substans, men skapat för något av de ändamål som listas ovan, skulle enligt det aktuella förslaget behöva bevisa att det inte är ett substansbolag i direktivets mening. En sådan bevisbörda skapar en stor administrativ börda för verksamheter med fullt legitima bolagsstrukturer. Dessutom skapar bevisbördan osäkerhet genom att flera av kriterierna inte är helt självklara och öppna för tolkning. Sådan administrativ börda och sådana osäkerheter innebär konsekvenser för företagen som måste beskrivas och kostnadsberäknas innan beslut om ett nytt direktiv som detta kan fattas. Ett införande av direktivet måste skjutas upp till dess att konsekvenserna bättre kan överblickas och beskrivas.

NNR uppfattar att vissa delar av det föreslagna direktivet (bl.a. artikel 6 punkt 1c) lämnar utrymme för tolkning av vad som krävs för att uppnå tillräcklig substans. Ett regelverk som lämnar utrymme för tolkning (osäkerhet) kan förstås få konsekvenser som behöver beskrivas i en konsekvensutredning. Kommissionens konsekvensutredning innehåller inget i detta avseende och behöver därför kompletteras med hänsyn till bolag i hela Europa.

I det aktuella direktivet föreslås i artikel 9 en möjlighet för företag att vid presumtion om bristande substans kunna vederlägga densamma. Artikel 9 förefaller NNR lämna utrymme för godtycklig tillämpning i medlemsstaterna. Konsekvenserna (bl.a. osäkerhet) av detta utrymme för godtycke behöver adresseras i konsekvensutredningen, för att beslut ska kunna fattas om sådan reglering. Kommissionens konsekvensutredning innehåller inget i detta avseende och behöver därför kompletteras med hänsyn till bolag i hela Europa.

NNR uppfattar vidare att delar av de krav som ställs på ett bolag för att det ska bedömas ha tillräcklig substans behöver anpassas till den verklighet som näringslivet befinner sig i år 2022. Enligt artikel 7 punkt 1b krävs för substans att ett bolag innehar ett bankkonto. Många multinationella bolagsstrukturer bedrivs idag med hög specialisering där ett bolag agerar finansbolag/internbank för övriga bolag, som därför inte har ett eget bankkonto. Samma problematik uppstår kring artikel 7 punkt 1a som kräver egna lokaler för tillräcklig substans. Många företagsgrupper använder idag samma lokaler för både holdingbolag och verksamhetsbolag. Dessa reglerings konsekvenser för dessa bolag utan bankkonto och/eller egna lokaler måste adresseras i konsekvensutredningen, vilket inte är fallet i Kommissionens konsekvensutredning. Konsekvensutredningen behöver därför kompletteras med hänsyn till bolag i hela Europa.

Dessutom menar NNR att det inte går att utläsa från EU-kommissionens konsekvensanalys vilken påverkan förslaget kan komma att ha på berörda företag i Sverige. NNR vill därför understryka vikten av att en konsekvensanalys av förslaget utförs på nationell nivå så snart som möjligt, och innan beslut är fattat på EU-nivå. En sådan analys bör ställa den uppskattade nyttan av förslaget mot dess uppskattade kostnader för svenska företag. Det är viktigt att beakta om en ändring som förväntas innebära besparingar för företag också skulle kunna innebära oförutsedda kostnader. En tidig nationell konsekvensanalys skulle ge svenska beslutsfattare ett bra underlag inför och under förhandlingar med representanter från andra medlemsstater. NNR anser att det är för sent att påbörja arbetet med en nationell konsekvensanalys vid genomförandet av ett beslut i svensk rätt, eftersom det då inte går att påverka utformningen av det nya direktivet.

### **Slutsats**

NNR finner att underlaget inte är tillräckligt uttömmande för att regeringen ska kunna stödja ett EU-beslut om införande av direktivet. Regeringen bör verka för att införandet av direktivet skjuts upp till dess att redan infört regelverk motverkande skatteundandragande har hunnit få effekt och kunnat utvärderas.

Näringslivets Regelnämnd NNR

August Liljeqvist