



PM Rotel I (Dnr KS 2024/372)

Promemorian - Kompletteringar till bestämmelserna om tilläggsskatt för företag i stora koncerner

Remiss från Finansdepartementet
Remisstid den 20 maj 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Genom lagen (2023:875) om tilläggsskatt som trädde ikraft den 1 januari 2024 genomfördes minimibeskattningsdirektivet som har till syfte att genomföra de modellregler avseende en global minimibeskattning som arbetats fram inom ramen för OECD/G20:s samarbete, kallat det inkluderande ramverket (IF).

Modellreglerna kompletteras av en kommentar och administrativa riktlinjer från IF. Under 2023 antog IF tre sådana administrativa riktlinjer och lagen om tilläggsskatt behöver därför kompletteras med ytterligare eller ändrade bestämmelser.

I denna promemorian från Finansdepartementet lämnas förslag på dessa kompletteringar, bland annat förslag om ändringar avseende lagens tillämpningsområde, att nationella koncerner kan använda den tillfälliga förenklingsregeln och att tilläggsskatterapport inte behöva lämnas in före den 30 juni 2026.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Finansdepartementet har remitterat promemorian till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB anser att frågan om tilläggsskatt är en nationell fråga som

bör bedömas på stadsövergripande nivå och har med anledning av detta deltagit i stadsledningskontorets utredning och beredning.

Stadsledningskontoret anser att kommunala och regionala koncerner måste få relevant information om tillämpningen av lagstiftningen, då dessa koncerner kommer att drabbas av administration på grund av regelverket. Vidare anser stadsledningskontoret att den särskilda uppgift som kommuner och regioner har för bostadsförsörjning, och den offentliga infrastruktur som bostadsbyggandet innebär, utgör offentlig förvaltningsuppgift och befärdar att lagstiftaren är låst till svenska inkomstskatterättsliga begrepp avseende näringsverksamhet. Detta riskerar att leda till att offentliga förvaltningsuppgifter i bolagsform exkluderas från att definieras som undantagna enheter enligt lagen om tilläggsskatt.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Finansdepartementet remitterade för ett drygt år sedan ut delbetänkandet En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner, SOU 2023:6 till bland annat Stockholms stad för yttrande. Det var ett mycket komplext och omfattande förslag med kort beredningstid och lagen ska nu kompletteras med anledning av de administrativa riktlinjer som antagits av IF under 2023. Då det internationella arbetet inte är avslutat kommer Finansdepartementet att behöva återkomma med ytterligare lagstiftningsförslag när det är nödvändigt.

Även detta förslag saknar tydliga och tillräckliga konsekvensanalyser, men den tidigare oklarheten kring hur offentliga förvaltningsuppgifter i bolagsform ska avgränsas har sedan den tidigare remissen förtydligats och begreppet offentlig förvaltningsuppgift är avsett att tolkas brett. Dock, som stadsledningskontoret konstaterar, måste den särskilda svenska kontexten för offentlig verksamhet beaktas, exempelvis gällande allmännyttiga bostadsföretag, och frågan om fastighetsförvaltning i offentligt ägda företag behöver utredas och belysas ytterligare.

Att implementeringen av direktivet inte bör avvika från den internationella tillämpningen av regelverket gör förslaget komplicerat, vilket lägger ett stort ansvar på Skatteverket och dess förutsättningar att informera om hur skattesystemet är avsett att fungera.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stockholm den 15 maj 2024

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Promemorian - Kompletteringar till bestämmelserna om tilläggsskatt för företag i stora koncerner, dnr KS 2024/372-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

I Finansdepartementets promemoria Kompletteringar till bestämmelserna om tilläggsskatt för företag i stora koncerner (Fi2024/00750), nedan promemorian, lämnas förslag på kompletteringar till bestämmelserna om tilläggsskatt för företag i stora koncerner, lagen (2023:875) om tilläggsskatt.

Genom lagen om tilläggsskatt genomfördes direktivet om säkerställande av en global minimiskattenivå för multinationella koncerner och storskaliga nationella koncerner i unionen (minimibeskattningsdirektivet). Syftet med direktivet är att genomföra de modellregler avseende en global minimibeskattningsram som arbetats fram inom ramen för OECD/G20:s Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), kallat det inkluderande ramverket (IF). Modellreglerna kompletteras av förklaringar och exempel som syftar till att klargöra tolkning och tillämpning av reglerna. Vidare har IF antagit administrativa riktlinjer med kompletteringar till dessa förklaringar och exempel som syftar till att ytterligare klargöra tolkning och tillämpning av reglerna. Den 1 februari 2023, 13 juli 2023 och den 15 december 2023 antog IF sådana administrativa riktlinjer.

I minimibeskattningsdirektivet anges att genomförandet av modellreglerna inom unionen bör ligga så nära den globala överenskommelsen som möjligt och därför behöver även de administrativa riktlinjerna implementeras i Sverige genom att lagen om tilläggsskatt kompletteras med ytterligare eller ändrade bestämmelser till den del som det är nödvändigt. Detta bland annat för att regelverket ska uppfylla villkoren för att vara ett godkänt regelverk för nationell tilläggsskatt så att det ska kunna omfattas av andra staters förenklingsregler.

Av Finansdepartementets promemoria framgår att information om de nya bestämmelserna bör tillhandahållas inom ramen för övrig information om modellreglerna och lagen om tilläggsskatt. Skatteverket förutsätts uppdatera sina informationsmaterial och vidta lämpliga informationsinsatser.

I prop. 2023/24:32 gjordes bedömningen att lagen om tilläggsskatt kommer att leda till väsentligt ökade kostnader för företagen och att mellan 120 och 130 koncerner med ett svenskt moderföretag skulle omfattas av lagen. Det finns idag ingen ny information som förändrar denna bedömning. Vilka av koncernerna och företagen som kommer att påverkas av respektive förslag i promemorian är dock svårt, och i vissa fall omöjligt, att avgöra. I promemorian föreslås att koncerner som enbart har inhemsk verksamhet (nationella koncerner) ska få tillämpa den tillfälliga förenklingsregeln. Förslaget bedöms minska de administrativa kostnaderna för de nationella koncernerna. I prop. 2023/24:32 gjordes bedömningen att det finns mellan tio och tjugo nationella koncerner.

Av promemorians konsekvensanalys framgår att företag som ägs av stat, region eller kommun och som är skyldiga att upprätta en koncernredovisning kan bilda en koncern enligt lagen om tilläggsskatt. Bedömningen är att det finns ett tiotal kommunala koncerner som har årliga intäkter på minst 750 miljoner euro. Det saknas

dock tillräcklig information för att kunna avgöra hur många av koncernenheterna i dessa koncerner som utgör myndighetsenheter och som därmed är undantagna från lagens tillämpningsområde, respektive hur många av dem som kommer att behöva upprätta och lämna en tilläggsskatterapport. Bedömningen är att inga kommunala koncernenheter kommer att vara lågbeskattade och därmed behöva betala tilläggsskatt. Förslaget i promemorian om att en koncernenhet som ingår i en koncern som inte behöver lämna land-för-land-rapport får tillämpa den tillfälliga förenklingsregeln med hjälp av uppgifter utifrån sina kvalificerade finansiella rapporter innebär att dessa koncerner kan tillämpa den tillfälliga förenklingsregeln. De kommunala koncernerna bedriver vanligtvis inte verksamhet i andra länder än i Sverige och upprättar därmed inte land-för-land-rapporter. Detta bör minska administrationen och leda till lägre kostnader för kommunala koncerner.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB anser att frågan om tilläggsskatt är en nationell fråga som bör bedömas på stadsövergripande nivå och har med anledning av detta deltagit i stadsledningskontorets utredning och beredning.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 april 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Ändringar avseende lagens tillämpningsområde

I promemorian föreslås att sådana myndighetsenheter som har som huvudsakligt syfte att förvalta och investera ett offentligt organs tillgångar (offentliga förmögenhetsfonder) inte ska behandlas som moderföretag vid tillämpning av lagen om tilläggsskatt. För att tydliggöra att definitionen av myndighetsenhet omfattar två olika kategorier av enheter, dels sådana som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, dels offentliga förmögenhetsfonder, föreslås en redaktionell ändring av definitionen (2 kap. 32 §). Undantagsregeln för offentliga förmögenhetsfonder föreslås föras in i definitionen av vad som utgör ett moderföretag (2 kap. 11 §).

En följd av att detta är att dotterföretag till sådana enheter inte anses vara en del av en och samma koncern på grund av att de ägs av den offentliga förmögenhetsfonden. Detta innebär att de investeringar som ägs av en offentlig förmögenhetsfond ska behandlas som självständiga underkoncerner. På så sätt behandlas investeringar som ägs av offentliga förmögenhetsfonder på samma sätt oavsett om förmögenhetsfonden utgör en egen juridisk person (enhet) eller om den, i likhet med t.ex. de svenska AP-fonderna, är en del av ett offentligt organ.

Stadsledningskontoret är positivt till förslaget att offentliga förmögenhetsfonder inte ska behandlas som moderföretag vid tillämpning av lagen om tilläggsskatt. Ändringen bör minska lagens tillämpningsområde för offentliga koncerner. I de administrativa riktlinjer som publicerades den 1 februari 2023 benämns de myndighetsenheter som förvaltar och investerar det offentliga organets tillgångar för enkelhetens skull "sovereign wealth funds", vilket i promemorian översatts till offentliga förmögenhetsfonder.

Stadsledningskontoret saknar dock i promemorian det förtydligande som finns i de administrativa riktlinjerna, av vilka det klart framgår att "the government" (offentligt organ) inte enbart avser staten utan även omfattar lokala myndigheter och deras administrationer eller förvaltningar som utövar myndighetsfunktioner.

Stadsledningskontoret anser därför att det i lagstiftningsarbetet bör förtydligas att även offentliga förmögenhetsfonder som ägs av kommuner och regioner i Sverige undantas från tillämpningsområdet. Stadsledningskontoret saknar också i promemorian en konsekvensanalys av vad ändringen innebär för kommunala koncerner.

Den tillfälliga förenklingsregeln

I artikel 32 i minimibeskattningsdirektivet finns bestämmelser om förenklingsregler, s.k. "safe harbour"-regler. Enligt artikeln ska medlemsstater säkerställa att det tilläggsskattebelopp som en koncern ska betala i en stat ska anses vara noll för ett räkenskapsår om den effektiva skattenivån för de koncernenheter som är belägna i den staten uppfyller villkoren i en kvalificerad internationell överenskommelse om safe harbour-regler. En tillfällig förenklingsregel har införts i 8 kap. lagen om tilläggsskatt. Av prop. 2023/24:32 Tilläggsskatt för företag i stora koncerner framgår att nationella koncerner inte lämnar land-för-land-rapporter och därför inte omfattas av den tillfälliga förenklingsregeln.

I promemorian föreslås att en koncernenhet som ingår i en koncern som inte behöver lämna in land-för-land-rapport kan använda den tillfälliga förenklingsregeln om enheten lämnar uppgifter om intäkt och vinst eller förlust före inkomstskatt utifrån sina kvalificerade finansiella rapporter. Detta innebär att nationella koncerner, exempelvis kommunala koncerner, kan tillämpa den tillfälliga förenklingsregeln.

Stockholms stad har i tidigare remissvar avseende tilläggsskatt påpekat att det av minimibeskattningsdirektivet framgår att lättnadsregler som "safe harbour" bör omfatta även nationella koncerner. Stadsledningskontoret är därför positivt till förslaget att även koncerner som enbart har inhemsk verksamhet (nationella koncerner) nu ska få tillämpa den tillfälliga förenklingsregeln.

Den första tilläggsskatterapporten

I promemorian föreslås att en övergångsbestämmelse införs i SFL som innebär en lättnad när det gäller vid vilken tidpunkt en tilläggsskatterapport ska lämnas in. Om ett beskattningsår har avslutats före den 31 mars 2025, behöver

tilläggs-katterapporten inte lämnas före den 30 juni 2026. För beskattningsår som avslutas den 31 mars 2025 eller senare gäller de tidsfrister som anges i 33 d kap. 13 § SFL. En tilläggs-kattedeklaration ska lämnas senast en månad efter den dag då tilläggs-katterapporten senast ska lämnas (32 a kap. 5 § SFL). Förslaget om att en tilläggs-katterapport inte behöver lämnas förrän den 30 juni 2026 får till följd att en tilläggs-kattedeklaration inte behöver lämnas förrän senast en månad efter denna dag. Stadsledningskontoret anser att promemorians förslag förtydligar och förenklar tillämpningen för de företag som omfattas av lagen.

Information om regelverket

I promemorians konsekvensanalys anges att information om de nya bestämmelserna bör tillhandahållas inom ramen för övrig information om modellreglerna och lagen om tilläggs-katt. Skatteverket förutsätts uppdatera sina informationsmaterial och vidta lämpliga informationsinsatser. I prop. 2023/24:32 gjordes bedömningen att mellan 120 och 130 koncerner med ett svenskt moderföretag skulle omfattas av lagen och att det finns mellan tio och tjugo nationella koncerner. Enligt promemorian finns ett tiotal kommunala och regionala koncernen som har årliga intäkter på minst 750 miljoner euro.

Stadsledningskontoret anser att kommunala och regionala koncerner måste få relevant information om tillämpningen av lagstiftningen, då dessa koncerner kommer att drabbas av administration på grund av regelverket. Stadsledningskontoret noterar att kommunala och regionala koncerner är få till antalet. Mot den bakgrunden anser stadsledningskontoret att det behöver ges ett tydligt uppdrag till Skatteverket att prioritera information och stöd kring lagens bestämmelser och tillämpning.

Effekter för kommuner och regioner

Av promemorians konsekvensanalys framgår att det saknas tillräcklig information för att kunna avgöra hur många av koncernenheterna i kommunala koncerner som utgör myndighetsenheter och som därmed är undantagna från lagens tillämpningsområde, respektive hur många dem som kommer att behöva upprätta och lämna en tilläggs-katterapport.

I 2 kap. 32 § lagen om tilläggs-katt definieras vad som avses med en myndighetsenhet. Sådana enheter är undantagna enheter och kan alltså inte bli skattskyldiga för tilläggs-katt. Offentliga organ utgör inte en enhet och omfattas därför inte av lagen om tilläggs-katt. Privaträttsliga bolag som ägs av offentliga organ undantas från skattskyldighet för tilläggs-katt och uppgiftsskyldighet endast om de omfattas av definitionen av myndighetsenhet. I Stockholms stads tidigare remissvar avseende tilläggs-katt påtalades att det i utredningen saknades en analys av vad begreppen undantagna enheter och myndighetsenheter innebär och vilka konsekvenser tolkningen av dessa begrepp får för offentliga koncerner i Sverige.

Därefter har lagstiftaren gjort förtydligande avseende myndighetsenheter i prop. 2023/24:32 (s. 174 ff.). Det framgår av kommentaren till modellreglerna att begreppet offentlig förvaltningsuppgift är avsett att tolkas brett. Som exempel nämns

verksamheter såsom att tillhandahålla offentlig vård, utbildning, att bygga offentlig infrastruktur, att säkerställa försvarsförmåga och rättsväsendet. I propositionen anges att sådan verksamhet som kommun eller region har offentligrättsligt ansvar för att bedriva, t.ex. kollektivtrafik, organiseras genom ett helägt privaträttsligt subjekt (aktiebolag) är sådant som den utvidgade definitionen av myndighetsenhet är avsedd att omfatta. Kollektivtrafik är därför en sådan verksamhet som ryms inom begreppet offentlig förvaltningsuppgift. Även annan sedvanlig kommunal affärsverksamhet exempelvis renhållningsverk, vattenverk och reningsverk är sådant som bör rymmas inom begreppet. När det gäller offentligt ägda företag som äger och förvaltar fastigheter är det regeringens uppfattning att om det rör sig om fastigheter som används i den offentliga verksamheten, till exempel skolor, servicebostäder eller ett stadshus, så kan ett sådant fastighetsföretag anses utföra en offentlig förvaltningsuppgift. Ett företag som förvaltar kommersiella fastigheter kan däremot inte anses utföra en offentlig förvaltningsuppgift även om företaget är helägt av en kommun, region eller av staten. Sådan fastighetsförvaltning är i stället att betrakta som näringsverksamhet.

Lagrådet anförde, vad avser 2 kap. 32 § lagen om tilläggsskatt, att uttrycket offentlig förvaltningsuppgift är avsett att vara ett vidsträckt begrepp som kommer att träffa en mängd verksamheter som typiskt sett bedrivs av det allmänna. Vad som avses med näringsverksamhet utvecklas inte närmare i lagrådsremissen. Syftet med definitionen är dock att avgränsa förvaltningsuppgifter från kommersiell verksamhet. Lagrådet noterar att uttrycket näringsverksamhet vid tillämpningen av bestämmelsen synes vara avsett att ges en snävare innebörd än det normalt ges i svensk rättstillämpning. Regeringen instämmer i Lagrådets uppfattning att uttrycket näringsverksamhet i den förevarande bestämmelsen ska tolkas snävare än vad som vanligtvis är fallet i svensk rättstillämpning (prop. 2023/24:32 s. 1069).

Stadsledningskontoret anser att den särskilda uppgift som kommuner och regioner har för bostadsförsörjning, och den offentliga infrastruktur som bostadsbyggandet innebär, utgör offentlig förvaltningsuppgift. Kommunernas ansvar i bostadsfrågor är offentligrättsligt reglerat i ett antal lagar (regeringsformen, kommunallagen, plan- och bygglagen, lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade). Lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag ger ramarna för de kommunala bostadsföretagens verksamhet. Stadsledningskontoret menar att sådan verksamhet som en kommun, utifrån sitt offentligrättsliga ansvar, har kompetens att bedriva, exempelvis bostäder i allmännyttiga bostadsföretag, är sådant som definitionen av myndighetsenhet är avsedd att omfatta.

Av prop. 2023/24:32 framgår att regeringen instämde i Lagrådets uppfattning att uttrycket näringsverksamhet i den förevarande bestämmelsen ska tolkas snävare än vad som vanligtvis är fallet i svensk rättstillämpning. Stadsledningskontoret befarar dock att lagstiftaren är låst till svenska inkomstskatterättsliga begrepp avseende näringsverksamhet som riskerar att leda till att offentliga förvaltningsuppgifter i bolagsform exkluderas från att definieras som undantagna enheter enligt lagen om

tilläggs­skatt. Den svenska implementeringen av minimibeskattningsdirektivet och modellreglerna bör inte avvika från den internationella tillämpningen av regelverket, men samtidigt måste den särskilda svenska kontexten för offentlig verksamhet beaktas, exempelvis allmännyttiga bostadsföretag. Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att frågan om fastighetsförvaltning i offentligt ägda företag ytterligare behöver utredas och belysas.