



Bruxelles, den 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til RÅDETS DIREKTIV

om regler til forebyggelse af misbrug af skuffeselskaber til skattemæssige formål og om ændring af direktiv 2011/16/EU

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Resumé
Konsekvensanalyse af et initiativ til bekæmpelse af brugen af skuffeselskaber og -arrangementer til skattemæssige formål — "Unshell"
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor udgør det et problem på EU-plan?
<p>De vigtigste problemer, der behandles i konsekvensanalysen, er skatteundgåelse og skatteunddragelse forårsaget af virksomheders og enkeltpersoners brug af skuffeselskaber til skattemæssige formål. Skuffeselskaber kan defineres som virksomheder og andre enheder, som ikke har indhold (de har ikke kontorer, ansatte, udstyr osv.) og ikke udøver nogen egentlig økonomisk aktivitet, men kun opfylder de væsentlige krav til registrering og organisation. Skuffeselskaber kan antage forskellige former afhængigt af den påtænkte anvendelse.</p> <p>Samlet set beløber skattetaab som følge af virksomheders skatteunddragelse sig til et tocifret milliardbeløb i euro om året¹. Det er særlig vanskeligt at estimere skattemæssige tab som følge af brugen af skuffeselskaber. En første estimering af fænomenet tyder på et skattemæssigt tab, der kan anslås til ca. 23 mia. EUR om året. Der er desuden solid anekdotisk dokumentation for, at skuffeselskaber fortsat anvendes til at reducere skattetilsvaret på lovlige og til tider ulovlige vis af en række økonomiske aktører, herunder store multinationale selskaber.</p> <p>De tre hovedårsager til problemet er: a) mangel på EU-regler, der definerer fælles minimumskrav til indhold i forbindelse med skatteformål EU, b) manglende oplysninger, som skattemyndighederne har brug for for at kunne anvende de eksisterende regler mod skatteunddragelse og skatteundgåelse effektivt, og c) visse mellemmands fremme af skuffeselskaber.</p>
Hvilke resultater skal der opnås?
<p>Det overordnede mål med initiativet er at bekæmpe skatteundgåelse og -unddragelse via skuffeselskaber og derved bidrage til et velfungerende indre marked.</p> <p>Mere specifikt sigter initiativet mod at nå følgende tre mål: For det første sigter det mod at indføre fælles regler inden for EU for at kunne identificere skuffeselskaber, der risikerer at blive anvendt til skatteundgåelse eller skatteunddragelse. For det andet har medlemsstaterne brug for at vide, om der findes skuffeselskaber, der er identificeret som sådanne i en anden medlemsstat. For det tredje har initiativet til formål at afskrække udbydere af skatte- og virksomhedstjenester fra at oprette skuffeselskaber i EU.</p>
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
Problemet med skatteundgåelse eller skatteunddragelse via brug af skuffeselskaber er typisk et grænseoverskridende problem. Det har de samme drivkræfter og underliggende årsager, uanset hvilken

¹ Inden for EU anslås skatteunddragelse at koste mellem 35 og 70 mia. EUR i tabte skatteindtægter om året. Kilde: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, PE 558.773.

medlemsstat det forekommer i.

Inden for Unionen risikerer nationale tilgange at forvride det indre marked og kan gøre nogle medlemsstater sårbare over for regulerings- og skattearbitrage, navnlig hvis nationale foranstaltninger i nogle medlemsstater ikke pålægger indholdsmæssige krav til skuffeselskaber eller pålægger krav, der er mere lempelige end andre steder. Det er vigtigt at bemærke, at eftersom skuffeselskaber ofte anvendes til at udhule skattegrundlaget i en anden medlemsstat end den, hvor skuffeselskabet er beliggende, har nogle medlemsstater måske ikke tilstrækkeligt incitament til at indføre robuste nationale regler.

Kun en fælles EU-ramme kan bidrage til at nå målet om at bekæmpe skatteundgåelse og skatteunddragelse via skuffeselskaber, samtidig med at både det indre markeds integritet bevares, og de økonomiske aktører i hele Unionen sikres lige vilkår.

B. Løsninger

Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor?

Referencescenariet (løsningsmodel 0) repræsenterer status quo: Mangel på væsentlige mindstekrav vedrørende indhold for skuffeselskaber og gennemførelse af eksisterende regler på EU-plan, nationalt plan og globalt plan med henblik på at bekæmpe skatteundgåelse og skatteunddragelse. Dette omfatter foranstaltninger fra EU-gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning) for at behandle spørgsmålet om indhold, men kun for præferentielle skatteordninger.

Løsningsmodel 1 er en soft law-option. Den vil indføre minimumskrav til indhold for skuffeselskaber, men sådanne krav vil hverken være bindende eller kunne håndhæves. Løsningsmodel 1 kan tage form af en henstilling fra Kommissionen eller en udvidelse af mandatet for Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen (erhvervsbeskatning) til at kontrollere, at væsentlige krav anvendes som et generelt træk ved medlemsstaternes skattesystemer.

Løsningsmodel 2 er den grundlæggende reguleringsmodel, som løsningsmodel 3 og 4 bygger på. Løsningsmodel 2 vil indføre fælles krav vedrørende indhold i hele EU og forpligte (visse) juridiske enheder og arrangementer — som ikke ville blive udskilt fra starten, og som ville bestå af visse gateway-kriterier — til at påvise over for skattemyndighederne, at de har en betydelig økonomisk aktivitet i de medlemsstater, hvor de har skattemæssigt hjemsted. Manglende opfyldelse af krav vedrørende indhold ville føre til skattemæssige konsekvenser (dvs. ophør af skattefordele for skuffeselskaber i henhold til relevante EU-direktiver og/eller skatteaftaler).

I tillæg til løsningsmodel 2 omfatter løsningsmodel 3 oprettelsen af en mekanisme for administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger om skuffeselskaber. Løsningsmodel 4 vil bestå af de samme elementer som løsningsmodel 3 og med tilføjelse af en fælles definition af sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse fra skuffeselskabernes side.

Løsningsmodel 4 er den foretrukne løsningsmodel. Den omfatter alle elementer i løsningsmodel 2, udveksling af oplysninger mellem skattemyndigheder i henhold til løsningsmodel 3 og supplerer dette med en fælles sanktionsramme. Løsningsmodel 4 forventes bedst at opfylde initiativets målsætninger med den største afskrækkende virkning for skatteyderne, samtidig med at den ikke påfører virksomhederne eller skattemyndighederne uforholdsmæssigt store omkostninger.

Hvad er de forskellige interessenters synspunkter? Hvem støtter hvilken løsning?

Generelt anerkender respondenterne i den offentlige høring den aktuelle udfordring med skatteundgåelse og skatteunddragelse, herunder misbrug af skuffeselskaber. Der er dog forskellige forslag til vejen frem. Mens nogle respondenter støtter tiltag til bekæmpelse af skatteundgåelse og skatteunddragelse via skuffeselskaber, er andre af den opfattelse, at et EU-lovgivningsinitiativ i denne retning kan være for tidligt. Medlemsstaterne har generelt udtrykt konstruktiv åbenhed og i nogle tilfælde udtrykkelig støtte til et EU-retligt initiativ til bekæmpelse af brugen af skuffeselskaber, der anvendes til skatteundgåelse eller skatteunddragelse.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Løsningsmodel 4 indeholder en fælles definition af minimumsindhold, hvilket manglede i EU's nuværende ramme for bekæmpelse af skattemisbrug.

Takket være informationsudvekslingen mellem skattemyndighederne supplerer den den nuværende udveksling af oplysninger, der allerede findes på EU-plan. Det vil sikre, at medlemsstater, hvis skattegrundlag udhules ved brug af skuffeselskaber, der er registreret i andre medlemsstater, gøres fuldt bevidste om dette.

Gennem fælles sanktioner sikrer det den højeste grad af overholdelse fra enhedernes side og ligebehandling af alle enheder i EU, uanset hvor de er registreret. Den potentielle positive indvirkning på de offentlige finansers holdbarhed er således den største blandt alle muligheder, og EU's intervention anses for at bidrage til et mere velfungerende indre marked ved at undgå fragmentering via de forskellige muligheder for sanktioner.

Selv hvis interventionen reducerede skatteundgåelse og skatteunddragelse med et meget lille beløb, forventes det ikke desto mindre, at fordelene vil opveje de omkostninger (hovedsagelig efterlevelsese- og administrationsomkostninger), der er forbundet med dette initiativ.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Enhedernes overholdelsesomkostninger forventes at være begrænsede, da det vil være oplysninger, der er let tilgængelige for enheden, for de enheder, der skal foretage selvbedømmelse og indberette.

Omkostningerne for skattemyndighederne er begrænset til gennemførelsen af en platform for udveksling af oplysninger, evaluering af indberettede data og administration af sanktioner. Vurderingen af de indberettede data med henblik på at fastslå, om en enhed er et skuffeselskab eller ej, foretages af skatteforvaltningen på grundlag af den selvevaluering, som enheden har foretaget ud fra specifikke kriterier.

Størrelsen af omkostningerne ved administrationen af sanktioner afhænger af, hvilken form sanktionen skal have. I forbindelse med en økonomisk sanktion forventes omkostningerne at være begrænset til de administrative omkostninger, der er forbundet med at udstede en bøde og overvåge betalingen heraf.

Omkostningerne til håndhævelse bør ikke være fundamentalt forskellige for den nationale administration mellem løsningsmodel 2, 3 og 4, for hvis der ikke er planlagt nogen fælles sanktionsramme, vil den nationale administration stadig skulle anvende visse sanktioner for at sikre overholdelse.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?
<p>Initiativet har til formål at dække de enheder, der <u>ikke</u> har indhold, og som er oprettet for at undgå eller unddrage sig beskatning², og ikke virksomheder med beskæftigelse og reel økonomisk aktivitet. De kriterier, der udløser indberetningspligt over for skattemyndighederne, er strengt begrænset til selskaber, der indebærer risiko for skatteundgåelse eller skatteunddragelse, hvilket kun forventes at dække en meget lille del af den population, der er defineret som SMV'er. Gateway-kriterierne forventes at udelukke langt størstedelen af SMV'erne (for at falde ind under anvendelsesområdet skal en SMV f.eks. have størstedelen af sine indtægter fra passiv indkomst, hovedsagelig være ejet af udenlandske ejere og ikke have de nødvendige ressourcer til at udøve en reel økonomisk aktivitet).</p> <p>Med hensyn til konkurrenceevnen vil initiativet kun påvirke finansielle strømme, der ikke er forbundet med beskæftigelse eller med reel økonomisk aktivitet. På længere sigt kan en begrænsning af anvendelsen af enheder uden indhold have positive andenrunde-effekter (indirekte), der stimulerer produktive investeringer.</p>
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?
<p>Den største virkning for de nationale budgetter vil være en skattegevinst, som er vanskelig at vurdere. Inden for EU anslås skatteunddragelse at koste mellem 35 og 70 mia. EUR i tabte skatteindtægter om året.</p> <p>Tabte skatteindtægter kan betragtes som et ressourcetab, som ellers kunne anvendes til offentlige investeringer og levering af offentlige goder. Et sådant tab er især uvelkomment på et tidspunkt, hvor der er brug for ressourcer til at sætte skub i genopretningen efter covid-19-pandemien.</p>
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?
Nej
Proportionalitet?
Foranstaltningen rækker ikke ud over at fastsætte minimumskriterier for indhold. Mekanismer såsom undtagelser og fritagelser fra indberetningskravene under initiativet vil betyde, at enheder og arrangementer med lav risiko for skattemæssigt misbrug ikke vil være omfattet af initiativet. Ifølge Kommissionens analyse vil kun et minimalt antal enheder og arrangementer i EU være nødt til at foretage en selvevaluering i henhold til initiativet.
D. Opfølgning
Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?
Hvis den foretrukne løsning vælges, vil politikken blive overvåget på to primære måder. Først rapporterer medlemsstaterne data om gennemførelsen af politikken og håndhævelsesforanstaltningerne. Disse data bør i det mindste delvist offentliggøres af hensyn til gennemsigtigheden og for at muliggøre offentlig kontrol i medlemsstaterne. For det andet vurderer Kommissionen gennemførelsen og håndhævelsen af initiativet i de forskellige medlemsstater og aflægger rapport herom. En sådan vurdering vil hovedsagelig

² OpenLux-undersøgelsen viste, at mere end 1 000 virksomheder uden ansatte var registreret på samme adresse.

blive foretaget på grundlag af data fra medlemsstaterne.

Fem år efter, at gennemførelsen af instrumentet er påbegyndt, vil Kommissionen evaluere resultaterne af politikken med hensyn til dens mål og de samlede virkninger for skatteindtægterne, virksomhederne og det indre marked.