



Notat

21. september 2023

J.nr. 2022-13210

Kontor: AKO

Initialer: ABL/TCO

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, KOM(2023) 324.

Der er tale om et nyt notat. En kopi af notatet oversendes til SAU.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 19. juni 2023 et forslag til et direktiv om hurtigere og mere sikker lempelse af overskydende kildeskat, også kaldet FASTER. Den danske sprogversion er modtaget den 24. juli 2023.

Forslaget har til formål at støtte en velfungerende kapitalmarkedsunion ved at gøre grænseoverskridende investeringer lettere og sikre fair beskatning ved at forebygge skattesvig og -misbrug. Kommissionen ønsker med forslaget at sikre bedre, simplere og mere ensartede procedurer for kildeskat ved grænseoverskridende investeringer og samtidig sikre, at medlemsstaterne har de nødvendige redskaber til effektivt at bekæmpe skattesvig og -misbrug.

Direktivet indeholder tre hovedelementer: 1) Digitale hjemstedserklæringer så investorer kun skal indhente én digital attest fra sit hjemland for at dokumentere, hvilket EU-land de er hjemmehørende i. 2) Implementering af et system for hurtig refusion eller et nettoindeholdelsessystem. Ved et system for hurtig refusion skal en anmodning om udbytterefusion behandles senest 50 dage efter udlodning af udbyttet. Et nettoindeholdelsessystem indebærer, at der indeholdes udbytteskat svarende til den korrekte skattesats i forbindelse med udbetaling af udbytte til udenlandske aktionærer. 3) Krav om indberetning af en række detaljerede oplysninger om udbytter fra bankerne, dvs. hvem de modtager udbyttet fra, til hvem de betaler udbyttet samt eventuelle oplysninger om aktiviteter, der kan indikere misbrug (fx aktielån).

Ved siden af de to præsenterede ordninger skal medlemslandene fortsat opretholde et almindeligt refusions-system, som kan håndtere de tilfælde, der er undtaget fra enten et system for hurtig refusion eller et nettoindeholdelsessystem.

Der er i Kommissionens direktivforslag lagt op til, at direktivet skal implementeres senest pr. 31. december 2026, og reglerne skal gælde fra den 1. januar 2027.

Forslaget skønnes at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser, herunder administrative konsekvenser. Det vurderes, at forslaget vil medføre et mindreprovenu for det offentlige, som dog ikke kan kvantificeres. Det bemærkes, at forslaget samlet set forventes at medføre væsentlige administrative konsekvenser for Skat-teforvaltningen som følge af behov for systemtilpasninger og it-udvikling, herunder i gamle it-legacy-systemer.

Forslaget kan på nuværende tidspunkt ikke estimeres i sin helhed, og estimerne for forslagens administrative konsekvenser er dermed ufuldstændige og meget usikre. Det skyldes bl.a., at de tekniske krav ikke er beskrevet i forslagens nuværende udformning, og at estimerne afhænger af valg af konkret ordning for implementering af et system for hurtig refusion eller et nettoindeholdelsessystem. Dele af initiativet vurderes at kunne medføre en øget risiko for fejl/svig som følge af, at kontrollen som udgangspunkt vil ske efter indeholdelse eller tilbagebetaling af udbytteskatten. I den eksisterende danske refusionsordning sker kontrollen forud for udbetalingen af den overskydende kildeskat.

Regeringen ser generelt positivt på intentionen i forslaget, som er at sikre en velfungerende kapitalmarkedsunion samt at sikre fair beskatning og forebygge skattesvig og -misbrug. Regeringen vurderer umiddelbart, at forslaget indeholder positive elementer, men at der skal arbejdes på at påvirke direktivet. Her er det relevant at fokusere på ændringer, der kan mindske risiko for svig. Regeringen vil desuden arbejde for, at de valgte løsninger bliver effektive og mindst muligt omkostningstunge og it-udviklingskrævende for Danmark, og at der afsættes rimelig tid til implementering af direktivet. Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

I EU kan investorer i en grænseoverskridende sammenhæng generelt være forpligtet til at betale dobbelt skat af indkomst fra værdipapirer, de besidder (dvs. udbytte af aktiebeholdninger og renter på beholdninger af obligationer). Dette hænger sammen med, at der dels kan opkræves skatter i værdipapirudstederens land (kildelandet), og at der dels kan opkræves skatter i investorens bopælsland (bopælslandet) i form af indkomstskat.

For at undgå denne dobbeltbeskatning er mange lande blevet enige om at dele beskatningsrettighederne mellem kilde- og bopælslandene ved dobbeltbeskatningsoverenskomster. I henhold til disse overenskomster kan ikke-hjemmehørende investorer være berettiget til en lavere kildeskattesats eller en skattefritagelse i kildelandet. Ud over dobbeltbeskatningsoverenskomsterne har nogle kildelande indført regler, der fastsætter lavere satser eller fritagelser for bestemte ikke-hjemmehørende skatteydere med specifikke politiske mål for øje.

Sådanne nedsættelser af eller fritagelser for kildeskat kan indrømmes på to måder. Enten anvendes den nedsatte skattesats eller fritagelsen direkte på det tidspunkt, hvor udbyttet eller renterne udbetales (nettoindeholdelse), eller også tilbagebetales den overskydende indeholdte skat på grundlag af en tilbagebetalingsanmodning fra investoren (refusion).

Procedurerne for indgivelse af en anmodning om refusion af udbytteskat indebærer, at modtageren af betalingerne skal bevise, hvilket land vedkommende er hjemmehørende i. For at gøre dette skal modtageren anmode skattemyndighederne i sin bopælsstat om en bopælsattest. Desuden skal der indsendes en række yderligere formularer og dokumenter afhængigt af kildelandets regler på området til dokumentation for kravet på refusion.

Procedurerne for kildebeskatning er ofte besværlige for investorerne og kan variere betydeligt mellem EU-landene. Desuden er det konstateret i forbindelse med en række udbytteskandaler, at procedurerne for kildebeskatning er behæftet med en risiko for skattesvig og -misbrug.

Dette kan være til hinder for at nå målene med kapitalmarkedsunionen og pakken om detailinvesteringer, der blev vedtaget den 24. maj 2023¹.

Europa-Kommissionen og internationale organisationer har i årtier analyseret og forsøgt at afhjælpe den ineffektivitet og risiko for svig eller misbrug, der er forbundet med kildebeskatningsprocedurerne. Navnlig fremsatte Kommissionen i 2009 en henstilling til EU-landene om forenkling af procedurerne for kildebeskatning². I 2017 offentliggjorde Kommissionen en adfærdskodeks for kildebeskatning³, som opfordrede EU-landene til at afgive frivillige tilsagn. På internationalt plan godkendte Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) i 2013 TRACE-gennemførelsespakken (Treaty Relief and Compliance Enhancement), der også har til formål at afhjælpe de ineffektive kildebeskatningsprocedurer.

Desuden bebudede Kommissionen i 2020-handlingsplanen for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien og i handlingsplanen for en kapitalmarkedsunion for mennesker og virksomheder et lovgivningsinitiativ vedrørende kildebeskatningsprocedurer. I marts 2022 udtrykte Europa-Parlamentet støtte til handlingsplanen. Europa-Parlamentet udtrykte desuden stor tilfredshed med Kommissionens hensigt om at fremsætte et forslag om oprettelse af et fælles standardiseret system for kildebeskatning ledsaget af en mekanisme til udveksling af oplysninger og samarbejde mellem medlemsstaternes skattemyndigheder. I 2020 understregede Europa-Parlamentet i sin beslutning om handlingsplanen for en kapitalmarkedsunion behovet for at mindske skattemæssige hindringer for grænseoverskridende investeringer.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og 115 og skal behandles efter den særlige lovgivningsprocedure, som kræver enstemmighed i Rådet og høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg.

Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 24. juli 2023.

¹ Kapitalmarkedsunionen er en samlebetegnelse for tiltag, der har til formål at styrke det finansielle indre marked for alle EU-lande og dermed skabe vækst, arbejdspladser og investeringer, herunder i grøn omstilling. Pakken om detailinvesteringer består af en detailinvestorstrategi med tilhørende forslag om en styrket ramme for detailinvesteringer, som skal sikre varetagelsen af private investorers (detailinvestorers) interesser, så de i højere grad deltager på de finansielle markeder og opnår værdi herved, modtager bedre rådgivning og vil kunne træffe bedre investeringsbeslutninger i EU.

² Kommissionens henstilling af 19. oktober 2009 om procedurer for kildeskattelettelser (EUT L 279 af 24.10.2009, s. 8).

³ Europa-Kommissionen (2017), "Code of conduct on withholding tax" (foreligger ikke på dansk), Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-12/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag har to formål: 1) at støtte en velfungerende kapitalmarkedsunion ved at lette grænseoverskridende investeringer, og 2) sikre fair beskatning ved at forebygge skattesvig og -misbrug.

For at nå målene indfører dette forslag mere effektive kildebeskatningsprocedurer og giver samtidig EU-landene de nødvendige redskaber til effektivt at bekæmpe skattesvig og -misbrug.

Kommissionens forslag består af følgende elementer:

Digitale bopælsattester

Forslaget indfører fælles digitale bopælsattester, så bl.a. investorer kun skal indhente én digital attest fra sit hjemland. Den digitale bopælsattest skal dokumentere, hvilket EU-land investoren er hjemmehørende i, hvilket har betydning for den sats, som udbyttet beskattes med i det udloddende selskabs hjemland. Formålet med digitale bopælsattester er at sikre mere effektive procedurer for administration af udbytteskat ved grænseoverskridende investeringer inden for EU. De digitale bopælsattester kan anvendes ifm. refusion af overskydende udbytteskat såvel som nettoindeholdelse af kildeskat med den korrekte sats allerede ved udbetalingen.

Hurtig refusion og nettoindeholdelse af kildeskat på udbytter

Forslaget forpligter alle de EU-lande, der yder lempelse af overskydende kildeskat på udbytte af offentligt handlede aktier, til at oprette enten 1) et system til hurtig refusion af for meget indeholdt skat på udbytter eller 2) et system til nettoindeholdelse af udbytteskat ved kilden (evt. et samlet kombineret system). Hurtig refusion af udbytteskat indebærer, at refusionen skal udbetales senest 50 dage efter udbetalingen af udbyttet. En senere udbetaling vil skulle forrentes med en sats svarende til den rente, som EU-landene pålægger skatteydere ved for sen betaling af indkomstskat. Et nettoindeholdelsessystem indebærer, at der kan indeholdes udbytteskat med den korrekte skattesats allerede i forbindelse med udbetaling af udbyttet til udenlandske aktionærer.

De medlemsstater, der yder lempelse af overskydende kildeskat på renter på offentligt handlede obligationer, kan vælge at indføre lignende ordninger for refusion af kildeskat på disse renter.

Medlemslandene kan både ifm. hurtig refusion og nettoindeholdelse vælge at undtage de situationer, hvor investoren er berettiget til fuld skattefritagelse (dvs. en skattesats på 0 pct.), fra hurtig refusion eller nettoindeholdelse.

Ordningen for hurtig refusion eller nettoindeholdelse af kildeskat på udbytter er obligatorisk for større finansielle formidlere, men er frivillig for de mindre finansielle formidlere. De finansielle formidlere, som deltager i ordningen, vil skulle anmode om hurtig refusion/nettoindeholdelse på vegne af deres kunder, dokumentere deres kunders berettigelse til refusion/nettoindeholdelse samt indberette information om udbyttet.

Ved siden af de to præsenterede ordninger skal medlemslandene fortsat opretholde et almindeligt refusionssystem, som kan håndtere de tilfælde, der er undtaget fra de to systemer. Det kan fx være tilfælde, hvor aktionæren har ret til fuld refusion (skattesats på 0 pct.), eller hvor investorens bank har valgt at stå uden for systemet til hurtig refusion eller nettoindeholdelse.

Indberetning om udbytter

Alle de finansielle institutter, der (obligatorisk eller frivilligt) er en del af ordningen for hurtig refusion eller nettoindeholdelse, skal indberette en række detaljerede oplysninger om udbyttet. Indberetningen omfatter bl.a., hvem de modtager udbyttet fra, hvem de udbetaler udbyttet til, samt eventuelle oplysninger om aktiviteter, der kan indikere misbrug (fx aktielån).

Indberetningen skal sikre, at skattemyndighederne får bedre mulighed for at opdage eventuel svig ved at få adgang til alle de oplysninger, der er nødvendige for at rekonstruere den kæde, som betalingerne er gået igennem fra det udloddende selskab til investoren. Indberetningsfristen er 25 dage efter record date (typisk dagen før udbetaling af udbyttet).

Indberetningspligten gælder for alle udbytter, der skal beskattes i det pågældende kildeland, og som passerer gennem den pågældende certificerede formidler, og oplysningerne vil således også kunne anvendes til kontrol i det almindelige refusionssystem foruden de sager, der omfattes af hurtig refusion eller nettoindeholdelse.

Registrering

For at kunne drage fordel af såvel nettoindeholdelse som hurtig refusion af udbytteskat, skal investorerne kunne benytte sig af finansielle formidlere, der er certificeret til at levere tjenesteydelser på området.

Der findes to grupper af formidlere, som kan registreres som certificerede finansielle formidlere og dermed få adgang til procedurerne i dette direktiv.

Registrering vil være obligatorisk for de store institutter som defineret i forordning (EU) nr. 575/2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, og for værdipapircentraler, der er omfattet af anvendelsesområdet for forordning (EU) nr. 909/2014 om forbedring af værdipapirafviklingen i Den Europæiske Union og om værdipapircentraler, der leverer kildeskatteagenttydelser (dvs. foretager indeholdelse af kildeskat på vegne af udstederen af aktierne). Disse skal lade sig registrere i de medlemsstater, hvor værdipapirudstederne er beliggende, og hvor en af deres kunder har investeret.

Registrering vil være frivillig for alle andre enheder (herunder enheder, der er etableret i en tredjelandsjurisdiktion). Dvs., at enhver, som fungerer som finansiell formidler, og opfylder specifikke krav, efter eget ønske kan registrere sig i et eller flere af de nationale registre, der er oprettet i overensstemmelse med direktivet. Det forventes, at registreringen sker i de medlemsstater, hvor deres kunder har investeringer.

Certificerede finansielle formidlere, der ikke opfylder reglerne, herunder registreringskravene, vil skulle slettes fra det nationale register og/eller pålægges sanktioner.

Due diligence

Certificerede finansielle formidler skal indhente en erklæring fra den registrerede ejer om, at vedkommende er den retmæssige ejer af udbyttet (eller renterne) som defineret i kilde-medlemsstatens nationale lovgivning, og ikke er involveret i et finansielt arrangement knyttet til den pågældende aktie, som ikke er blevet afviklet eller ikke er udløbet eller på anden måde afsluttet. Et sådant finansielt arrangement kan fx være et aktielån.

Den certificerede finansielle formidler skal kontrollere den registrerede ejers digitale bopælsattest eller passende bevis for skattemæssigt hjemsted i et tredjeland. Den registrerede ejers erklæring og skattemæssige hjemsted skal derudover kontrolleres i forhold til oplysningerne indhentet til kontrol i forhold til antihvidvask af penge. Den skattesats en registreret ejer har ret til, skal kontrolleres. Ved en udbyttebetaling på 1.000 euro eller mere, skal det endelig kontrolleres, om der foreligger et finansielt arrangement, der ikke er blevet afviklet eller ikke er udløbet eller på anden måde afsluttet, på grundlag af de oplysninger, den certificerede finansielle formidler er i besiddelse af.

Endelig skal EU-landene sikre, at certificerede finansielle formidlere råder over passende procedurer til at udføre kontrol.

Ansvar ved fejl

Efter Kommissionens forslag skal EU-landene indføre regler om, at en certificeret finansiell formidler gøres ansvarlig for mistede skatteindtægter, hvis denne undlader at opfylde sine forpligtelser efter direktivets bestemmelser om indberetning, hurtig refusion, nettoindeholdelse eller due diligence, enten forsætligt eller uagtsomt.

Sanktioner

Efter Kommissionens forslag skal medlemslandene indføre sanktioner for overtrædelse af de indberetningsregler, de har indført for at gennemføre direktivet. Disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Gennemførelsesfrist

Det foreslås, at FASTER skal være gennemført i medlemslandene senest den 31. december 2026, og reglerne skal gælde fra den 1. januar 2027.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med TEUF artikel 113 og 115.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet i artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Problemets grænseoverskridende karakter kræver et fælles initiativ i hele det indre marked.

Årsagen til problemet er i følge Kommissionen hovedsagelig, at der blandt de medlemsstater, der opkræver kildeskat af udbytte- eller rentebetalinger, anvendes forskellige ordninger for at give mulighed for lempelse af overskydende skat i grænseoverskridende situationer.

Det er Kommissionens opfattelse, at opretholdelsen af en stadig mere fragmenteret ramme for kildeskatteprocedurer i EU medfører høje efterlevelseseomkostninger for de involverede investorer og finansielle formidlere. Spørgsmålets grænseoverskridende karakter kræver en indsats på EU-plan for at forenkle de administrative procedurer og reducere overholdseseomkostningerne. I mangel af et sådant initiativ forhindrer de fragmenterede nationale kildeskatteprocedurer, at lempelsesprocedurerne for grænseoverskridende transaktioner kan fungere effektivt. Dermed er der tale om en hindring for det indre markeds rette virkemåde. Der er derfor behov for en EU-indsats for at skabe lige vilkår for nationale og udenlandske investorer og for både hjemmehørende og ikkehjemmehørende formidlere.

Det er ligeledes regeringens opfattelse, at nærhedsprincippet er overholdt.

Som reglerne er i dag, så skal såvel finansielle formidlere som investorer forholde sig til op til 27 forskellige regelsæt på udbytteområdet. Ved at etablere et fælles regelsæt på tværs af EU sikres såvel finansielle formidlere som investorer lettere adgang til grænseoverskridende investering, hvilket vil bidrage positivt til etableringen af kapitalmarkedsunionen.

Med kommissionens forslag etableres en ambitiøs tilgang til administration af en hurtig refusion og/eller nettoindeholdelse, herunder med en tilknyttet indberetningsordning. Via denne indberetningsordning vil EU-landene opnå ikke blot en hurtig adgang til relevante oplysninger til brug for kontrol af udbytteområdet, men også flere og bedre data at kontrollere refusionsansøgninger ud fra end i dag. De ordninger, som EU-landene etablerer hver for sig, vil for udenlandske aktører alene kunne etableres frivilligt. Ordninger som den foreslåede indebærer væsentlige omkostninger for de certificerede finansielle formidlere. Når ordningen dækker hele EU, skal formidlerne ikke indrette systemer til understøttelse af op til 27 forskellige ordninger, men blot til understøttelse af én ordning. Hvis EU-landene skulle indføre hver sin ordning, ville dette formentlig føre til en væsentlig lavere tilslutningsgrad blandt de finansielle formidlere, hvorved ordningerne ville være betydeligt mindre effektive.

6. Gældende dansk ret

Efter de gældende danske regler udstedes der ikke bopælsattester elektronisk. Udstedelse af en sådan attest sker via en særlig blanket, som skal udfyldes.

Efter de gældende danske regler indeholdes udbytteskat med 27 pct. Udenlandske aktionærer, der er berettiget til en lavere skattesats, er således henvist til efterfølgende at anmode om refusion af den for meget indeholdte skat.

Det følger af kildeskattelovens § 69 B, at hvis den for meget indeholdte kildeskat ikke er tilbagebetalt inden 6 måneder fra Skatteforvaltningens modtagelse af anmodning om tilbagebetaling, forrentes beløbet.

Kan Skatteforvaltningen på grund af modtagerens forhold ikke foretage kontrol af, om betingelserne for tilbagebetaling af kildeskat er opfyldt, afbrydes udbetalingsfristen, indtil modtagerens forhold ikke længere hindrer kontrol.

Udgangspunktet er, at investor selv skal anmode om refusion, men investor har mulighed for at bemyndige sit finansielle institut til at anmode på vegne af sig. Danske finansielle institutter er således alene involveret i refusionsanmodninger i tilfælde, hvor de indsender anmodninger på vegne af deres kunder. Der er i Danmark derved ikke regler om registrering af udenlandske finansielle formidlere.

Danske finansielle institutter har pligt til at indberette om deres kunders udbytter efter skatteindberetningslovens §§ 16 og 18. Udenlandske finansielle institutter er ikke omfattet af denne pligt.

Der er alene pligt til at indeholde kildeskat af visse koncerninterne fordringer. Der er således ikke nogen generel pligt til at indeholde kildeskat af offentligt handlede obligationer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens forslag indeholder et initiativ om at indføres digitale bopælsattester. Udstedelse af sådanne attester kræver ændring af den danske lovgivning. Ændringen vil formentlig skulle ske i kildeskatteloven.

Gennemførelse af hurtig refusion eller nettoindeholdelse vil ligeledes kræve ændring af den danske lovgivning. En sådan ændring vil formentlig også skulle ske i kildeskatteloven, herunder indførsel af særlige frist- og forrentningsregler i forhold til hurtig refusion, hvis det er denne løsning, der vælges implementeret i Danmark.

Den umiddelbare vurdering er, at der er fordele og ulemper ved såvel hurtig refusion som nettoindeholdelse, som skal afdækkes yderligere. Et system for hurtig refusion forventes bl.a. at øge kompleksiteten i forhold til sagsbehandlingen fx ved øget risici for, at der indgives flere ansøgninger (dels i ordningen for hurtig refusion, dels i det almindelige refusionssystem), mens tidsfristerne ikke muliggør en tilstrækkeligt grundig kontrol. Et nettoindeholdelsessystem vurderes dermed at indebære lavest risiko for svig.

Uanset om modellen for hurtig refusion eller modellen for nettoindeholdelse vælges, vil der skulle etableres et register, hvor de certificerede finansielle formidlere vil skulle lade sig registrere. Derudover vil der skulle indføres indberetningsregler for de certificerede finan-

sielle formidlere, som kræver lovændring. Registreringsreglerne vil formentlig skulle indsættes i kildeskatteloven, mens indberetningsreglerne enten vil skulle følge af kildeskatteloven eller af skatteindberetningsloven.

Endelig vil der skulle indføres sanktioner, som skal anvendes i tilfælde, hvor forpligtelserne efter FASTER ikke overholdes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende effekt.

Efter Kommissionens forslag kan EU-landene frivilligt vælge også at lade kildeskatter på renter af offentligt forhandlede obligationer omfatte af ordningerne til hurtig refusion eller nettoindeholdelse. Det antages, at denne mulighed ikke vil blive udnyttet ved en dansk gennemførelse af direktivet.

Statsfinansielle konsekvenser

Det vurderes, at forslaget vil medføre et mindreprovenu for det offentlige, som dog ikke umiddelbart kan kvantificeres nærmere. Det gælder uanset, om direktivet implementeres som et system for hurtig refusion eller et nettoindeholdelsessystem. Det skyldes dels, at forslaget – i dets nuværende form og ifølge Skattestyrelsen – kan gøre det vanskeligt at opretholde en robust kontrol, dels at forslaget må forventes at reducere en aktuel ”underudnyttelse” af de gældende muligheder for at søge refusion af for megen indeholdt kildeskat i Danmark. Begge dele vil i givet fald trække i retning af et mindreprovenu for det offentlige i form af færre nettoindtægter fra beskatningen af udbytter til udenlandske investorer.

Det vurderes således, at udenlandske aktionærer ikke fuldt ud udnytter de eksisterende muligheder for at søge refusion af dansk kildeskat. Selvom en aktionær har ret til en lavere beskatning, vil aktionæren i nogle tilfælde ikke søge refusion. Det kan skyldes, at aktionæren enten ikke har kendskab til muligheden for refusion, eller at beløbet er for ubetydeligt i forhold til den administrative opgave ved at søge refusion. Det må forventes, at direktivet reducerer denne underudnyttelse, hvilket potentielt kan medføre et betydeligt mindreprovenu for det offentlige. Det afspejler dog i givet fald, at Danmark aktuelt opnår en højere beskatning end den, som de internationale aftaler formelt berettiger til. Hertil kommer, at det må forventes, at de udenlandske investorer over tid vil reagere på den danske merbeskatning og gradvist søge i retning af andre markeder, hvor de opnår en korrekt beskatning uden administrativt besvær. Et mindreprovenu fra underudnyttelse af refusioner må derfor forventes at blive betydeligt reduceret over tid.

Det må forventes, at danske aktionærer på tilsvarende vis underudnytter mulighederne for at søge om refusion af for megen indeholdt kildeskat i udlandet. Det indebærer, at forslaget ikke vil have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser, idet mindreprovenuet for det offentlige modsvares af en skattebesparelse i udlandet for danske aktionærer i form af en lavere grad af dobbeltbeskatning.

Direktivforslaget forventes at medføre væsentlige omkostninger til systemtilpasning og it-udvikling. På det foreliggende grundlag og inden for den givne frist er det ikke muligt at vurdere direktivforslagets administrative konsekvenser i sin helhed.

For de dele af direktivet, som Skatteforvaltningen har estimeret, vurderer Skatteministeriet for nuværende og med stor usikkerhed de administrative omkostninger for Skatteforvaltningen til at være 1,0 mio. kr. i 2025, 2,6 mio. kr. i 2026, 0,4 mio. kr. i 2027, -0,9 mio. kr. i 2028, -1,0 mio. kr. i 2029, -1,2 mio. kr. i 2030, -1,4 mio. kr. i 2031 og -4,8 mio. kr. varigt fra 2032. De for nuværende opgjorte omkostninger for Skatteministeriet vedrører en forventet reduktion i antallet af refusionsanmodninger, hvorfor årsværksbehovet til kontrol reduceres. Der vil dog være omkostninger for Skatteforvaltningen vedrørende kontrol af indberettede oplysninger fra banker mv., som er omfattet af direktivet. Det er i ovenstående estimater forudsat, at direktivet implementeres med et nettoindeholdelsessystem frem for hurtig refusion. Såfremt der i stedet implementeres et system for hurtig refusion, vil dette medføre større administrative omkostninger. Hertil kommer væsentlige omkostninger til systemudvikling i forbindelse med bl.a. digitale hjemstedserklæringer, hvilket ikke kan opgøres til fulde på det nuværende grundlag.

Det bemærkes, at det følger af Budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Skatteministeriet vurderer, at implementering af direktivet vil kræve betydelig systemudvikling, hvorfor det er væsentligt, at der sikres rimelig tid til national implementering. Implementeringen forudsætter, at nødvendige systemtilpasninger og it-udvikling prioriteres. I den sammenhæng bemærkes det, at Skatteforvaltningen i øjeblikket gennemfører en række store, komplekse it-udviklingsprojekter, som de kommende år lægger beslag på Skatteforvaltningens it-udviklingskapacitet. It-understøttelsen skal derfor prioriteres sammen med andre højt prioriterede it-udviklingsopgaver i Skatteforvaltningen. De enkelte it-opgaver vil skulle prioriteres inden for Skatteministeriets rammer og it-udviklingskapacitet, der er fastsat i flerårsaftalen for skattevæsenet.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) vurderer, at direktivforslaget medfører administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

OBR vurderer, at forslaget indeholder en række omstillingsbyrder, løbende byrder og løbende lettelser. Dette er blandt andet forbundet med systemudvikling i forhold til de fælles bopælsattester, etablering af et system til hurtig refusion eller nettoindeholdelse for finansielle formidlere samt sikring af relevante erklæringer fra kunderne. Desuden skal det sikres, at oplysningerne stemmer overens med de oplysninger, de finansielle formidlere har indhentet i henhold til antihvidvaskreglerne. Disse omstillingsomkostninger må også forventes at medføre løbende lettelser, da forslaget vil indebære ensretning og digitalisering af blandt andet nuværende manuelle processer.

De administrative konsekvenser ved ovenstående kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at der er betydelig usikkerhed om, hvordan de konkrete artikler i Kommissions forslag skal udmøntes.

OBR vil på den baggrund foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser i forbindelse med implementering af direktivet i Danmark.

Kommissionen skønner, at omkostningerne for de finansielle formidlere på EU-plan vil være på 75,9 mio. euro i engangsomkostninger og 13 mio. euro i årlige tilbagevendende udgifter.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring den 20. juni 2023 hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borger- og retssikkerhedschefen i Skatteforvaltningen, CEPOS, Cevea, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Dataetisk Råd, Datatilsynet, DI, Digitaliseringsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen – Område for Bedre Regulering (OBR), Finans Danmark, Finanstilsynet, Foreningen Danske Revisorer, Forsikring & Pension, FSR - danske revisorer, Justitia, Kraka, Landsskatteretten, Mellemfolkeligt Samvirke, Oxfam IBIS, Skatteankeforvaltningen og SRF Skattefaglig Forening.

Digitaliseringsstyrelsen finder, at forslaget overordnet vurderes at være udformet i overensstemmelse med principperne for digitaliseringsklar lovgivning, herunder navnlig princip 7 om at forebygge fejl og snyd og princip 4 om sammenhæng på tværs.

I forhold til spørgsmålet om behovet for it-udvikling bemærker Digitaliseringsstyrelsen, at EU-kommissionens estimat af de forventede udviklingsomkostninger for skattemyndigheder i medlemsstaterne forekommer at være behæftet med betydelig usikkerhed, som i nogen grad må forventes at være afhængig af de konkrete retningslinjer, der forventes udstukket ved gennemførelsesretsakter.

FinansDanmark bemærker, at det er en helt afgørende forudsætning, at der rettidigt fastlægges en elektronisk velfungerende og ensartet definition af Beneficial owner i EU-medlemslandene til brug for håndteringen af de foreslåede regler.

Finans Danmark er generelt bekymret for, at forslaget i et uforholdsmæssigt omfang medfører, at administrative omkostninger og ansvar for refusion overvæltes på de certificerede finansielle formidlere.

Finans Danmark påpeger, at den primære administrative byrde i dag ligger hos investorerne. Med den foreslåede ordning pålægges de certificerede finansielle formidlere en øget rapportering, der påfører disse højere omkostninger.

Finans Danmark henleder opmærksomheden på, at ikrafttrædelsestidspunktet den 1. januar 2027 er meget ambitiøst i forhold til at opnå en politisk aftale på EU-niveau og efterfølgende implementering.

Finans Danmark foreslår som et alternativ til den digitale bopælsattest, at der etableres en online database indeholdende lister over skatteydere i hver enkelt medlemsstat, så kildelandene selv får mulighed for at undersøge investorerne skattemæssige hjemsted.

Finans Danmark påpeger, at 25 dage til at behandle en refusionsanmodning efter modtagelsen af anmodningen er ambitiøst og kræver høj grad af automatisering og tvivler på, om skattemyndighederne på basis af de indberettede oplysninger vil kunne fastlægge, hvem der er retmæssig ejer af udbyttet inden for fristen.

Finans Danmark undrer sig over, hvorfor registreringen af de certificerede finansielle formidlere skal ske i kildelandet og ikke i formidlerens eget hjemland. Dog har Finans Danmark forståelse for dette i forhold til formidlere i tredjelande. Derudover spørger Finans Danmark, hvorfor der ikke etableres et fælles register inden for EU til brug for registrering af de certificerede finansielle formidlere frem for nationale registre.

I forhold til den validering de certificerede finansielle formidlere skal foretage i relation til investorerne savner Finans Danmark klare regler på området, så det er klart, hvilke forpligtelser formidlerne har.

Finans Danmark vurderer, at indberetningsforpligtelsen vil være omkostningstung for de certificerede finansielle formidlere, og at indberetningsfrekvensen vil være høj.

Finans Danmark mener, at de finansielle arrangementer, der skal indberettes om, skal være klart definerede og konstant opdaterede. I modsat fald vil der opstå en gråzone og de certificerede finansielle formidlere vil være forpligtede til at skulle identificere finansielle arrangementer på basis af en bevidst bred definition.

Finans Danmark kritiserer, at det gøres obligatorisk for nogle finansielle formidlere at understøtte en lempelsesproces.

Endelig anfører Finans Danmark, at reglerne for ansvaret for fejl vil medføre en væsentlig risiko for de certificerede finansielle formidlere, hvis definitionerne og due diligence forpligtelserne ikke er klart beskrevet.

Forsikring & Pension vurderer, at en vedtagelse af de kildeskatteprocedurer, som direktivudkastet lægger op til, vil være et vigtigt første skridt til at formindske barriererne for grænseoverskridende investeringer og gøre EU til et mere attraktivt investeringsområde.

Forsikring & Pension foreslår, at der arbejdes på at gøre direktivudkastet endnu mere ambitiøst, dels ved at udvide de foreslåede kildeskatteprocedurer til også at omfatte udbytter og renter fra unoterede selskaber, dels ved at lave mere lempelige regler for low-risk investorer som pensionsinstitutter og forsikringselskaber.

Herudover finder Forsikring & Pension det centralt, at man fra dansk side sikrer, at artikel 10 i direktivet bliver præciseret, så det sikres, at danske pensionsinstitutter ikke udelukkes fra de hurtigere kildeskatteprocedurer, hvor der er fritagelse for kildeskat efter interne regler, eller hvor den danske regering har fået forhandlet fritagelse for kildeskat på udbytter for pensionsinstitutter i de danske dobbeltbeskatningsoverenskomster.

Forsikring & Pension opfordrer til, at den danske regering støtter og aktivt arbejder for enighed om en hurtig vedtagelse af direktivet.

Forsikring & Pension støtter indførelsen af fælles digitale bopælsattester. Forsikring & Pension vurderer imidlertid, at det vil være hensigtsmæssigt, hvis der i bopælsattesten tages højde for, at visse typer af investorer, fx pensionsinstitutter, ofte gives fordelagtige vilkår. Ellers bliver det de certificerede finansielle formidlere, der har ansvaret for at vurdere, om en investor fx er et pensionsinstitut. Det foreslås i denne forbindelse, at der etableres en fælles bindende EU-definition af et anerkendt pensionsinstitut.

Endelig foreslår Forsikring & Pension, at de situationer, hvor et pensionsinstitut stiller værdipapirer til sikkerhed for en investering, undtages fra at være omfattet af begrebet ”finansielt arrangement”.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det generelle indtryk fra forhandlingerne er, at forslaget er blevet positivt modtaget, og at det må antages at være sandsynligt, at formandskabet vil kunne udarbejde et kompromisforslag, der kan opnås enighed om.

Flere EU-lande har dog betonet vigtigheden af, at de enkelte lande kan fastsætte robuste anti-misbrugsregler nationalt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for intentionen i forslaget. Det vurderes umiddelbart, at forslaget indeholder positive elementer, men at der skal arbejdes på at påvirke direktivet. Dele af initiativet vurderes at kunne medføre en øget risiko for fejl/svig som følge af, at kontrollen som udgangspunkt vil ske efter indeholdelse eller tilbagebetaling af udbytteskatten. I den eksisterende danske refusionsordning sker kontrollen forud for udbetalingen af den overskydende kildeskat. Her er det relevant at fokusere på ændringer, der kan mindske risiko for fejl/svig.

Regeringen mener således, at forslaget vil kunne forbedres på en række områder. Forslaget lægger op til, at hurtig refusion af udbytte skal ske inden for 50 dage fra betalingsdatoen. Det finder regeringen meget ambitiøst i forhold til at kunne sikre tid til at gennemføre en tilstrækkelig kontrol, hvorfor regeringen vil afsøge mulighederne for en længere frist.

Forslaget indeholder ikke bestemmelser om mulighed for, at medlemslandene kan oprette fx beløbsgrænser for hurtig refusion. Regeringen vil afsøge mulighederne for dette.

Forslaget indeholder mulighed for at afskære tilfælde, hvor der er kildeskattefritagelse, fra såvel hurtig refusion som nettoindeholdelse. Med henblik på at begrænse misbrugsmulighederne vil regeringen arbejde for at tilfælde, hvor skattesatsen er over 0 pct., men under 15 pct., ligeledes vil kunne afskæres fra ordningerne.

Regeringen støtter desuden de EU-landene, der har betonet vigtigheden af, at de enkelte lande kan fastsætte robuste anti-misbrugsregler nationalt.

I forhold til forslagets økonomiske konsekvenser og it-udviklingsbehov vil regeringen arbejde for, at de valgte løsninger skal være effektive og mindst muligt omkostningstunge og it-udviklingskrævende for Danmark.

Endelig finder regeringen implementeringsfristen meget ambitiøs. Regeringen vil derfor arbejde for en længere implementeringsfrist. Dette skal sikre tilstrækkelig tid til at afdekke mulige implementeringsløsninger og sikre tilstrækkelig tid til at gennemføre den nødvendige it-udvikling.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle konsekvenser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.