



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 12.9.2023
SWD(2023) 303 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Rådets direktiv

om indførelse af et hovedkontorsbaseret beskatningssystem for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og om ændring af direktiv 2011/16/EU

{COM(2023) 528 final} - {SEC(2023) 308 final} - {SWD(2023) 301 final} -
{SWD(2023) 302 final}

Resumé
Konsekvensanalyserapport, der ledsager forslag til Rådets direktiv om indførelse af et hovedkontorsbaseret beskatningssystem for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder og om ændring af direktiv 2011/16/EU
A. Behov for handling
Hvad er problemet, og hvorfor er det et problem på EU-plan?
Mens EU fejrer 30-året for det indre marked, står virksomhederne stadig over for forskellige nationale selskabsskattesystemer. Ud over skattesatser og incitamenter har de enkelte nationale systemer forskellige karakteristika. Virksomheder, der opererer i hele EU, står over for andre nationale skatteforpligtelser, så snart de ekspanderer og bliver skattepligtige i en anden medlemsstat. En sådan skattemæssig kompleksitet har konsekvenser for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder (SMV'er), der opererer eller ønsker at operere på tværs af grænserne i det indre marked. Overholdelse af nye skattemæssige forpligtelser medfører faste omkostninger og skaber derfor en større byrde for SMV'er med færre ressourcer. Dette kan udgøre en hindring for SMV'ers udvidelse af aktiviteten til udlandet og har særlig betydning i begyndelsen af aktivitetsudvidelsen, hvor de aktiviteter, der udføres i udlandet, stadig er af accessoriske i forhold til de primære forretningsaktiviteter i oprindelsesstaten. På grund af denne kompleksitet står SMV'er over for ulige konkurrencevilkår i forhold til større grænseoverskridende virksomheder og rent indenlandske virksomheder, når de kommer ind på nye markeder. Disse spørgsmål er særlig vigtige på EU-plan, fordi EU har et stærkt integreret indre marked. Selv om der på mange andre områder er sket betydelige fremskridt i EU-lovgivningen for at sikre, at virksomheder kan operere på det indre marked efter fælles standarder, er uensartede selskabsskattekrav fortsat en hindring. I en stadig mere digitaliseret og integreret europæisk økonomi, hvor mange virksomheder er aktive på tværs af grænserne, kan det indre marked ikke udnytte sit fulde potentiale, uden at disse problemer løses på EU-plan.
Hvilke resultater skal der opnås?
De generelle mål med initiativet er at: i) sikre et velfungerende indre marked og ii) at stimulere vækst og investeringer i EU. For at nå disse generelle mål bør følgende specifikke mål nås: i) reducere omkostningerne til overholdelse af skattereglerne for SMV'er med en skattepligtig tilstedeværelse i udlandet ii) tilskynde SMV'er til grænseoverskridende aktivitetsudvidelse og iii) sikre lige vilkår i forbindelse med SMV'ers deltagelse i det indre marked.
Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan (nærhedsprincippet)?
De problemer, som initiativet skal løse, er fælles for alle medlemsstater og kan ikke løses effektivt ved hjælp af forskellige foranstaltninger på nationalt plan. Da problemerne skyldes fragmenteringen og mangfoldigheden af de nationale systemer, kan nationale ukoordinerede foranstaltninger få uønskede konsekvenser ved at øge kompleksiteten. I den forbindelse vil kun et EU-dækkende initiativ med et fælles regelsæt være effektivt. Da problemerne primært er af grænseoverskridende karakter, kan de kun løses ved at indføre lovgivning på EU-plan. Når dette initiativ gennemføres ved EU-lovgivning, omfatter det derfor elementer, der tilfører merværdi i overensstemmelse med nærhedsprincippet. En fælles tilgang for alle medlemsstater ville have den største chance for at nå de tilsigtede mål.
B. Løsninger
Hvilke løsninger er der overvejet for at nå målene? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvis ikke, hvorfor ikke?
Målene kan nås gennem et initiativ, der er udformet for SMV'er i form af et direktiv, der giver skattemæssige forenklinger for SMV'er med begrænset tilstedeværelse i andre medlemsstater. Dette initiativ analyseres i konsekvensanalyserapporten. Initiativet er rettet mod SMV'er, der har en skattepligtig tilstedeværelse i en eller flere medlemsstater i form af et eller flere faste driftssteder eller datterselskaber. Det har til formål

at forenkle beregningen af sådanne faste driftssteders eller datterselskabers skyldige skat og opfyldte de administrative krav. Dette opnås ved at give SMV'er, der opfylder deltagelseskravene, mulighed for at beregne beskatningsgrundlaget for deres faste driftssteder eller datterselskaber i andre medlemsstater i overensstemmelse med de hovedkontorsbaserede beskatningsregler. I rapporten vurderes to løsninger i forbindelse med denne tilgang. Systemet er det samme under begge løsninger, men anvendelsesområdet er forskelligt. **Løsningsmodel 1** omfatter kun selvstændige SMV'er med faste driftssteder i andre medlemsstater. **Løsningsmodel 2** omfatter også SMV'er med datterselskaber i andre medlemsstater. Den anden løsning omfatter med andre ord også koncerner, der er SMV'er, eller SMV-koncerner.

Den foretrukne løsning er løsning 1. Denne løsning er den mest målrettede med hensyn til at støtte SMV'er i den indledende fase af deres internationale aktiviteter og tilskynde dem til at påbegynde aktiviteter i udlandet under anvendelse af de skatteregler, som de allerede kender. I konsekvensanalysen konkluderes det, at denne løsning derfor både er virkningsfuld og effektiv med hensyn til at nå initiativets specifikke mål, samtidig med at den står i et rimeligt forhold til de potentielle gennemførelsesomkostninger og medlemsstaternes skattemæssige suverænitet i forhold til hjemmehørende skatteydere. Løsningen synes også at være mest sammenhængende med andre EU-politikker, eftersom Kommissionen har bebudet et initiativ, der specifikt har til formål at forenkle beskatningsgrundlaget for koncerner.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning?

Under den foretrukne løsning ventes færre SMV'er at deltage, men det nøjagtige antal SMV'er, der vil tilvælge og anvende de hovedkontorsbaserede beskatningsregler, er ukendt (under begge løsninger), da den forenkling, der indføres med initiativet, vil være helt valgfri. For at vurdere fordelene for SMV'er er der derfor i konsekvensanalysen angivet et muligt interval med nedre og øvre skøn (som dækker begge løsninger). Det anslås således, at forenklingen **kan reducere de nuværende omkostninger til overholdelse af skattereglerne for SMV'er** med mellem 1,3 (nedre skøn) og 3,4 mia. EUR (øvre skøn) om året. I det nedre skøn antages det eksempelvis, at initiativet reducerer omkostningerne til overholdelse af selskabsskattereglerne med 16 %, og at 5 % af de indenlandske SMV'er vil begynde at operere på tværs af grænserne, mens det øvre skøn er beregnet ud fra den antagelse, at initiativet reducerer omkostningerne til overholdelse af selskabsskattereglerne med 32 %, og at 10 % af de indenlandske SMV'er vil begynde at operere på tværs af grænserne.

Med udgangspunkt i de samme antagelser om indenlandske SMV'er, der krydser grænserne (5 % i det nedre skøn og 10 % i det øvre skøn), skønnes der i konsekvensanalysen også over de **mulige stigninger i BNP og skatteindtægter i EU**. Denne makroøkonomiske virkning beregnes ud fra den antagelse, at virksomhederne ifølge rapporten oplever en produktivitetsstigning på grund af grænseoverskridende konkurrence, der antages at ligge på 4 % i det nedre skøn og 15 % i det øvre skøn. Følsomhedsanalysen peger således på en stigning i EU's BNP på mellem 19 mia. EUR (dvs. + 0,08 %) og 61 mia. EUR (dvs. + 0,7 %) om året og en stigning i skatteindtægterne i EU på mellem + 0,12 % og + 1 % på lang sigt i forhold til status quo. Alternative scenarier er mulige under andre antagelser.

Ifølge konsekvensanalysen kan der også være fordele for skatteforvaltningerne.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning?

Omkostningerne kan ikke opgøres præcist, da initiativet er uden fortilfælde, som der kan henvises til. Desuden er der ingen specifikke data, som man på pålidelig vis kan anvende til at udarbejde meget konkrete skøn. Konsekvensanalyserapporten forsøger at beskrive nogle af de mulige omkostninger.

SMV'er, der vælger at deltage, vil kunne anvende skatteregler, som de allerede kender, og ordne alle deres skattemæssige forpligtelser på ét sted (one-stop-shop). SMV'er vil skulle indgive en ny selvangivelse, hovedkontorets selvangivelse, og skatteforvaltningerne vil skulle indføre et system til indberetning og udveksling af selvangivelser og til ansættelse, opkrævning og overførsel af skatter for hovedkontorets faste driftssteder i udlandet. Dette

ventes ifølge rapporten at indebære en tilpasning og administrative omkostninger for SMV'er og skatteforvaltninger, som er betydeligt lavere end fordelene. De samlede anslåede omkostninger for alle SMV'er, der vælger det hovedkontorsbaserede beskatningssystem, ligger på mellem 332 mio. EUR i startomkostninger plus 60 mio. EUR årligt (nedre skøn) og 428 mio. EUR i startomkostninger plus 78 mio. EUR årligt (øvre skøn). De samlede omkostninger for alle skatteforvaltninger til gennemførelse af den foretrukne løsning i hele EU anslås til ca. 20 mio. EUR i startomkostninger plus 4 mio. EUR årligt.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning SMV'er og konkurrenceevnen?

SMV'er: Selvstændige SMV-enheder med faste driftssteder (men uden datterselskaber) i en eller flere medlemsstater vil kunne anvende forenklingsreglerne, hvilket reelt vil betyde, at de kan udvide aktiviteten til udlandet og stadig beregne deres skattegrundlag i overensstemmelse med deres egne nationale regler. SMV-koncerner (dvs. med datterselskaber) vil være omfattet af et andet initiativ, hvor de kan vælge at deltage, forudsat at de indsender koncernregnskaber. SMV'er vil således blive støttet både i deres tidlige faser af den grænseoverskridende udvikling, og når deres grænseoverskridende aktiviteter stabiliseres eller udvides yderligere. I betragtning af, at reglerne fortsat vil være frivillige for SMV'er, vurderes der ikke at være negative virkninger. SMV'er vil snarere nyde godt af fordelene ved at kunne vælge den enkleste og mest omkostningseffektive løsning baseret på deres individuelle behov.

Konkurrenceevne: Initiativet forventes at få en positiv indvirkning på omkostnings- og priskonkurrenceevnen. I kraft af de hovedkontorsbaserede beskatningsregler reduceres overholdelsesomkostningerne for SMV'er, der opererer i alle sektorer af det indre marked, og SMV'er støttes, så de fuldt ud kan deltage i det indre marked. Initiativet fremmer øget grænseoverskridende aktivitet og forbedrer EU-virksomhedernes internationale konkurrenceevne.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

I konsekvensanalysen blev det også overvejet, om initiativet kan have miljømæssige eller sociale virkninger eller en indvirkning på de grundlæggende rettigheder. Der forventes ingen specifikke og direkte miljøvirkninger. Der forventes heller ikke at være nogen betydelig social indvirkning, selv om frigjorte ressourcer kan have en positiv indvirkning på beskæftigelsen. Initiativet ventes heller ikke at have nogen indvirkning på de grundlæggende rettigheder, som er garanteret, og personoplysninger vil blive beskyttet.

Proportionalitetsprincippet

Den foretrukne løsning går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå målene, og fokuserer på elementer, hvor merværdien af en EU-indsats går ud over, hvad der kan opnås af medlemsstaterne alene.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

En evaluering af initiativet bør vurdere, i hvilket omfang de skitserede mål er blevet opfyldt, og vil finde sted **fem år efter, at direktivet er begyndt at finde anvendelse**. Den vil desuden undersøge, i hvilket omfang de forventede forenklinger for de berørte interessenter er blevet realiseret, og vurdere den dermed forbundne administrative og lovgivningsmæssige byrde. Kommissionen vil fremlægge evalueringsresultaterne i form af en rapport. Forslaget vil indeholde en revisionsklausul, der gør det muligt for Kommissionen at ændre direktivet i overensstemmelse med resultaterne af evalueringen.