EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.11.2013
SWD(2013) 473 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Rådets direktiv

om ændring af direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater

{COM(2013) 814 final}
{SWD(2013) 474 final}
{SWD(2013) 475 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Rådets direktiv

om ændring af direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater

1. PROCEDUREMÆSSIGE SPØRGSMÅL OG HØRING AF INTERESSEREDE PARTER

EU-kontekst

Hybride lånemismatch

Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen har i forbindelse med sit arbejde vedrørende fordrejende virkninger af mismatch set på en hybrid form for gæld mellem associerede selskaber kaldet profit sharing-lån. Problemet var, at betalinger under et grænseoverskridende profit sharing-lån blev behandlet som fradragsberettiget i kildemedlemsstaten og som skattefritaget udlodning af overskud(udbytte) i den modtagende medlemsstat, hvilket resulterede i dobbelt ikkebeskatning.

I maj 2010 blev man i Kodeksgruppen enige om, at den modtagende medlemsstat skulle følge den skattebehandling (dvs. som gæld eller egenkapital), som kildemedlemsstaten anvendte for hybride lånebetalinger, for at undgå dobbelt ikkebeskatning (dok. 10033/10 FISC 47).

Men i oktober 2011 viste en analyse fra Kommissionen, at den vedtagne løsning kolliderede med moder/datterselskabsdirektivet[1]. Der var to måder at håndtere dette problem på: i) at Kodeksgruppen fandt en anden løsning, eller ii) at moder/datterselskabsdirektivet blev ændret. På et møde med eksperter fra medlemsstaterne i en af Kommissionens arbejdsgrupper blev det konkluderet, at en målrettet ændring af moder/datterselskabsdirektivet ville være at foretrække for medlemsstaterne.

Handlingsplanen om styrkelse af kampen mod skattesvig og skatteunddragelse, der blev vedtaget af Kommissionen den 6. december 2012 (COM (2012)722) havde denne ændring med som et af de tiltag, der skulle iværksættes på kort sigt (i 2013). Til opfølgning af handlingsplanen havde Kommissionen i april 2013 to høringsmøder, et med eksperter fra medlemsstaterne og et med eksterne interessenter fra den private sektor, universiteter, erhvervsorganisationer og skattesammenslutninger for at drøfte to politikmuligheder.

Under model A1 vil overskud, der betales som udbytte og er fradragsberettiget i kildemedlemsstaten, være udelukket fra moder/datterselskabsdirektivet. Under model A2 vil skattefritagelsen i moder/datterselskabsdirektivet blive nægtet for overskud, der betales som udbytte og er fradragsberettiget i kildemedlemsstaten.

Otte ud af de femten medlemsstater, der deltog, gik stærkt ind for model A2. En af medlemsstaterne gik ind for en ændring af moder/datterselskabsdirektivet af hensyn til klarhed og med en lille præference for denne model. Fire medlemsstater sagde, at de ville gå

[1] Direktiv 2011/96/EU om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater (omarbejdning), som ændret ved Rådets direktiv 2013/13/EU om tilpasning af visse direktiver vedrørende beskatning på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse.

med til en ændring af klarhedshensyn, selv om de ikke mente, at det var nødvendigt at ændre moder/datterselskabsdirektivet. En af medlemsstaterne foretrak model A1. En anden medlemsstat var åben for begge modeller og ønskede en snarlig ændring. Fire medlemsstater havde valgt ikke at deltage.

På mødet med interessenter var synspunkterne noget anderledes. Selv om svarene fra den offentlige høring i 2012 havde vist, at der var generel enighed om, at det ikke var ønskeligt med denne mismatch, var der nogle af repræsentanterne for erhvervslivet, der ikke anså dobbelt ikkebeskatning som noget negativt. Det var især model A2, man ikke brød sig om, da den begrænsede skatteydernes og medlemsstaternes rettigheder. At tillade dobbelt ikkebeskatning blev betragtet som et muligt forsætligt valg for medlemsstaterne. Andre repræsentanter for erhvervslivet gik ind for model A1. Derimod gik NGO'er og universitetsfolk generelt ind for model A2.

Den 21. maj 2013 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning[2], hvori det tilskyndede medlemsstaterne til at tilslutte sig Kommissionens handlingsplan og fuldt ud implementere henstillingen om aggressiv skatteplanlægning. Europa-Parlamentet opfordrede også Kommissionen til at se på mismatch mellem forskellige skattesystemer og til at forelægge et forslag til en revision af moder/datterselskabsdirektivet for at ændre klausulen om bekæmpelse af misbrug og afskaffe dobbelt ikkebeskatning i EU.

Det Europæiske Råd opfordrede i sine konklusioner af 22. maj 2013 til, at der hurtigt skulle gøres noget ved visse skattemæssige problemer og nævnte, at "Kommissionen agtede at forelægge et forslag inden udgangen af året med en revision af moder/datterselskabsdirektivet".[3]

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

Handlingsplanen forpligter også Kommissionen til at ændre bestemmelserne om bekæmpelse af misbrug i moder/datterselskabsdirektivet, i direktivet om renter og royalties og i fusionsdirektivet med henblik på at få implementeret de principper, der ligger til grund for henstillingen om aggressiv skatteplanlægning.

I henstillingen foreslås det, at medlemsstaterne skal vedtage en generel regel om bekæmpelse af misbrug for at modvirke aggressiv skatteplanlægning, som falder uden for anvendelsesområdet for eksisterende specifikke regler om bekæmpelse af undgåelse. Men henstillingen gælder ikke for selskabsskattedirektiverne, så de principper, der ligger til grund herfor, kan der ikke tages hensyn til uden en lovmæssig foranstaltning.

Forslaget om en generel regel om bekæmpelse af misbrug følger den tilgang, der fremgår af artikel 13 i forslaget til direktiv om gennemførelse af forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner.[4] Der blev afholdt høringer med medlemsstater og interessenter i april 2013.

Fire af de fem medlemsstater, som tog ordet, gik ikke ind for, at der skulle indsættes en generel regel om bekæmpelse af misbrug i direktiverne. De foretrak indenlandske generelle regler om bekæmpelse af misbrug. To af dem mente også, at den generelle regel om bekæmpelse af misbrug kunne forbedres.

En af medlemsstaterne gik ind for en ændring af alle tre direktiver, men mente, at der skulle arbejdes en del med formuleringen af den generelle regel om bekæmpelse af misbrug. Denne

---

2 Europa-Parlamentets beslutning af 21. maj 2013 om bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og skattely (2013/2060(INI))

3 EUCO 75/1/13 REV 1.

4 COM(2013) 71 endelig, 14. februar 2013.

medlemsstat gentog i et skriftligt indlæg, at den gik ind for en ændring af moder/selskabsdirektivet, så der blev en forpligtelse til at have en regel om bekæmpelse af misbrug.

Interessenterne var ikke enige om, hvorvidt direktiverne skulle ændres med en generel regel om bekæmpelse af misbrug eller ikke, men repræsentanterne for erhvervslivet gik generelt ind for en indenlandsk generel regel om bekæmpelse af misbrug. På den anden side så det ud til, at NGO'er og en af repræsentanterne for erhvervslivet gik ind for at indføre en generel regel om bekæmpelse af misbrug i direktiverne.

International kontekst

Problemet med udhuling af selskabsskattegrundlaget står meget højt på den politiske dagsorden i mange EU-lande og lande uden for EU, og det har været på dagsordnen for de seneste G20- og G8-møder[5] og i OECD, som er ved at se nærmere på udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud.[6]

I marts 2012 offentliggjorde OECD også en rapport med titlen "Hybrid Mismatch Arrangements: Tax Policy and Compliance Issues", hvor landene blev opfordret til at overveje indførsel eller revision af regler om at nægte fordele i tilfælde af vise hybride mismatch-arrangementer. Hybride mismatch-arrangementer og arbitrage er også blevet identificeret som værende et nøgleelement i projektet vedrørende udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud.[7]

Kommissionen erkender, at det er væsentligt at finde globale løsninger, men det er nødvendigt, at EU tager fat om mismatch og misbrug under hensyntagen til eksisterende lovgivning og Domstolens retspraksis. Kommissionen mener, at en revision af moder/datterselskabsdirektivet kan være et vigtigt bidrag til OECD's arbejde med udhuling af skattegrundlaget og overførsel af overskud, da det vil være et eksempel på bedste praksis i bekæmpelsen af udhuling af skattegrundlaget.

2. DEFINITION AF PROBLEMET

Problemstilling

Hybride lånemismatch

Hybride lånearrangementer er finansielle instrumenter, som er karakteriseret ved både gæld og egenkapital. Som følge af at medlemsstaterne betragter hybride lån (gæld eller egenkapital) forskelligt i skattemæssig henseende, behandles betalinger i forbindelse med et grænseoverskridende hybridlån som en fradragsberettiget udgift i én medlemsstat (betalerens medlemsstat) og som en skattemæssigt fritaget udlodning af overskud (udbytte) i en anden medlemsstat (betalingsmodtagerens medlemsstat), hvilket resulterer i en utilsigtet dobbelt ikkebeskatning.

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

Ifølge artikel 1, stk. 2, i moder/datterselskabsdirektivet kan medlemsstaterne vedtage interne bestemmelser om bekæmpelse af misbrug. Men medlemsstaternes nuværende foranstaltninger til bekæmpelse af misbrug er meget forskellige, da de er udformet for at håndtere de

[5] Sluterklæringer fra G20-ledernes møde den 18.-19. juni 2012; communiqué fra G20-finansministrenes og centralbankchefernes møde den 5.-6. november 2012, den 15.-16. februar 2013 og den 18.-19. april 2013; fælleserklæring fra den britiske og den tyske finansminister om margenen for G20 mødet i november 2012; Communiqué fra G8-ledernes topmøde den 17.-18. juni 2013.

[6] OECD, Addressing Base Erosion and Profit Shifting, 2013.

[7] OECD, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, 2013,

specifikke problemer i medlemsstaterne og særlige træk i deres skattesystemer, og dette skaber uklarhed for skatteydere og for skatteadministrationer. Den nuværende situation kan potentielt også føre til fejlagtig anvendelse af direktivet, hvis bestemmelserne om bekæmpelse af misbrug er mindre stringente i nogle af medlemsstaterne eller slet ikke findes.

Hvem berøres?

Medlemsstaterne berøres på grund af mindre skatteindtægter. Erhvervslivet berøres, fordi store selskaber med grænseoverskridende aktiviteter, som har råd til at betale for sofistikerede skattearrangementer, har en konkurrencemæssig fordel i forhold til små og mellemstore selskaber og store selskaber, som ikke er involveret i aggressiv skatteplanlægning. Borgerne bliver berørt indirekte, ved at budgettet for offentlig service og sociale goder bliver mindre. Den almindelige tillid til skattesystemet kan anfægtes, fordi nogle skatteydere er i stand til at udnytte de mismatch, der er.

Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Dette initiativ forsøger at tackle visse hybride finansielle mismatch i forbindelse med moder/datterselskabsdirektivet, og at indføre en generel regel om bekæmpelse af misbrug for at beskytte den måde, som dette direktiv skal fungere på.

Dette kræver en ændring af moder/datterselskabsdirektivet. I anliggender om direkte beskatning er det relevante retsgrundlag artikel 115 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ifølge hvilken Kommissionen kan udstede direktiver om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes bestemmelser, der direkte indvirker på det indre markeds funktion.

Målene for initiativet kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes alene af medlemsstaterne. Det er netop forskellene i national lovgivning vedrørende skattebehandlingen af hybrid finansiering, som gør, at skatteyderne, især selskabskoncerner, kan benytte grænseoverskridende skatteplanlægningsstrategier, som fører til fordrejninger af kapitalstrømme og af konkurrencen i det indre marked. De foreslåede ændringer er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet. De foreslåede ændringer er også i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, da de ikke vår videre, end hvad der er nødvendigt for at gribe fat om de pågældende problemer og dermed at nå målene i traktaten, især et godt og effektivt indre marked.

3. MÅL

Hybride lånemismatch

Formålet med initiativet er, at alle selskaber skal beskattes af realiseret overskud i den berørte EU-medlemsstat, og at selskaber ikke kan undslippe beskatning ved hjælp af smuthuller i hybrid finansiering i grænseoverskridende situationer. Formålet med initiativet er at sikre en effektiv indsats mod dobbelt ikkebeskatning på dette område. Anvendelsen af moder/datterselskabsdirektivet bør ikke uforvarende kunne forhindre dette.

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

Formålet med initiativet er, at skabe sikkerhed og klarhed for skatteydere og skatteadministrationer og at sikre, at selskaber ikke uretmæssigt kan have fordel af bestemmelserne i moder/datterselskabsdirektivet.

4. LØSNINGSMODELLER

Hybride lånemismatch

Følgende løsningsmodeller er taget op til overvejelse:

Model A0: Ingen handling (basisscenarie)

Model A1: Overskud, der betales som udbytte, der er fradragsberettiget i kildemedlemsstaten, vil være udelukket fra moder/datterselskabsdirektivet.

Model A2: Skattefritagelsen i henhold til moder/datterselskabsdirektivet vil blive nægtet for overskud, der betales som udbytte og er fradragsberettiget i kildemedlemsstaten. Derfor skal den medlemsstat, hvor det modtagende selskab (moderselskab eller et moderselskabs faste driftssted) er beliggende, beskatte den andel af overskuddet, der betales som udbytte, og som er fradragsberettiget i den medlemsstat, hvor det betalende datterselskab er beliggende.

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

Af hensyn til klarhed og sikkerhed er følgende alternative måder at forbedre bestemmelsen om bekæmpelse af misbrug på i moder/datterselskabsdirektivet taget op til overvejelse:

Model B0: Ingen handling (basisscenarie)

Model B1: Opdatering af de nuværende bestemmelser om bekæmpelse af misbrug i moder/datterselskabsdirektivet ud fra den generelle regel om bekæmpelse af misbrug, som blev foreslået i henstillingen fra 2012 om aggressiv skatteplanlægning. Direktivet vil skulle ændres for at indføre den anbefalede fælles regel om bekæmpelse af misbrug. Under denne model vil medlemsstaterne kunne vælge, om de vil vedtage denne regel eller ikke.

Model B2: Det samme som under model B1, med den tilføjelse, at under denne model vil der være en forpligtelse for medlemsstaterne til at vedtage den fælles regel om bekæmpelse af misbrug.

5. ANALYSE AF VIRKNINGER

Hybride finansielle mismatch

I følgende tabel er opsummeret analysen af virkningerne (i en skala fra --- til +++)

Forventet virkning			
	Model A0: Ingen handling	Model A1: udelukkelse af hybride lånebetalinger fra MSD*	Model A2: udelukkelse af hybride lånebetalinger fra skattefritagelsen i MSD
Effektivitet med hensyn til opfyldelse af mål	=	+	+++
Fire friheder	=	=	=
Økonomisk virkning	=	+	+++
Social virkning	=	+	++

Virkning for skatteydere/skatteadministrationer	=	+	+++
Virkning for EU-budgettet	=	=	=
Virkning for andre parter	=	=	=

* de forventede virkninger vil være de samme som i model A2, hvis alle medlemsstater skulle implementere vejledningen fra Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

I følgende tabel er opsummeret analysen af virkningerne (i en skala fra --- til +++)

Forventet virkning			
	Model B0: Ingen handling*	Model B1: fakultativ bestemmelse om bekæmpelse af misbrug i MSD*	Model B2: obligatorisk bestemmelse om bekæmpelse af misbrug i MSD
Effektivitet med hensyn til opfyldelse af mål	=	+	+++
Fire friheder	=	+	+
Økonomisk virkning	=	=	+
Social virkning	=	=	=
Virkning for skatteydere/skatteadministrationer	=	+	+
Virkning for EU-budgettet	=	=	=
Virkning for andre parter	=	=	=

* de forventede virkninger vil være de samme som i model B2, hvis alle medlemsstater skulle implementere den anbefalede regel om bekæmpelse af misbrug

6. SAMMENLIGNING AF MODELLERNE

Hybride finansielle mismatch

Med Model A0 vil problemet med dobbelt ikkebeskatning ikke blive løst, og medlemsstaterne vil heller ikke kunne implementere den i Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen politisk vedtagne løsning i deres nationale lovgivning. Basisscenariet betyder derfor, at der fortsat vil være et smuthul.

Model A1 vil være på linje med den løsning, der er vedtaget i direktivet om renter og royalties, men den tager ikke fat om mulig dobbelt ikkebeskatning, som har sin rod i hybride

finansielle betalinger, så derfor vil hver enkelt medlemsstat skulle tilpasse deres interne regler til vejledningen fra Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen på deres egen måde.

Model A2 vil være mere effektiv end model A1 til at modvirke hybride finansielle arrangementer og vil kunne sikre en ensartet behandling i hele EU.[8]

Med model A2 vil det grundlæggende formål med moder/datterselskabsdirektivet kunne nås, dvs. at der bliver lige vilkår for koncerner af selskaber i forskellige medlemsstater og koncerner i den samme medlemsstat. Med de stigende grænseoverskridende investeringer har grænseoverskridende koncerner mulighed for at benytte hybride finansieringsinstrumenter, hvor de kan udnytte mismatch mellem forskellig nationale skattesystemer. Det fører til fordrejning af konkurrencen mellem grænseoverskridende og nationale koncerner inden for EU, hvilket er i strid med formålet med moder/datterselskabsdirektivet.

Desuden vil model A2 være på linje med OECD's henstillinger og den nuværende politiske tilgang fra EU's og andre landes side over for udhuling af skattegrundlaget og aggressiv skatteplanlægning.

Derfor er A2 den model, der foretrækkes.

Bestemmelse om bekæmpelse af misbrug

Model B0 vil ikke give klarhed og sikkerhed i forhold til bestemmelser om bekæmpelse af misbrug. Den vil heller ikke sikre mod, at moder/datterselskabsdirektivet anvendes på fejlagtig vis.

Model B1 vil give klarhed, da bestemmelsen vil blive bragt på linje med EU-Domstolens retspraksis vedrørende misbrug af rettigheder, men den vil ikke sikre moder/datterselskabsdirektivet mod misbrug.

Model B2 er den eneste model, der vil sikre moder/datterselskabsdirektivet mod misbrug. Denne model vil også være mere effektiv end model B1 med hensyn til at nå en fælles standard for bestemmelser om bekæmpelse af misbrug i moder/datterselskabsdirektivet. Med en fælles bestemmelse om bekæmpelse af misbrug i alle medlemsstater vil der kunne opnås klarhed og sikkerhed for alle skatteydere og skatteadministrationer. Model B2 vil sikre, at de foranstaltninger om bekæmpelse af misbrug, der vedtages og implementeres af EU-medlemsstaterne, ikke vil give anledning til problemer med hensyn til efterlevelse af EU-regler.

Derfor er B2 den model, der foretrækkes.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Det er fast praksis i Kommissionen at overvåge medlemsstaternes gennemførelse af EU-direktiver. De retlige ændringer, som skal foretages under initiativet, er så ligetil, at det ikke er nødvendigt at undersøge, om målene for initiativet bliver opfyldt. Det er tilstrækkeligt at overvåge, at medlemsstaterne rent faktisk gennemfører reglerne i national lovgivning.

[8] Der ligger et forslag til behandling i Rådet om at få tilpasset tærsklen for kapitalandel i direktivet om renter og royalties til de 10 % i moder/datterselskabsdirektivet (forslag til Rådets direktiv om en fælles ordning for beskatning af renter og royalties, der betales mellem associerede virksomheder i forskellige medlemsstater (omarbejdning) KOM(2011) 714.