



Direktiv om snabbare och säkrare skattelättnad för överskjutande källskatt (FASTER)

2022/23:FPM114

Finansdepartementet

2023-08-11

Dokumentbeteckning

COM(2023) 324

Förslag till RÅDETS DIREKTIV om snabbare och säkrare skattelättnad för överskjutande källskatt

Sammanfattning

Den 19 juni 2023 presenterade Europeiska kommissionen förslag till rådets direktiv om snabbare och säkrare skattelättnad för överskjutande källskatt, det s.k. FASTER. Enligt kommissionen är förfarandena för att bevilja skattelättnad för överskjutande källskatt i dag ofta betungande, kostsamma och långdragna, vilket avskräcker från gränsöverskridande investeringar i EU. Syftet med förslaget är att göra källskatteförfarandena inom EU effektivare och samtidigt stärka förfarandena så att de skyddas mot risken för skattebedrägerier och missbruk. Genom förslaget föreslås införandet av ett EU-gemensamt digitalt intyg om skatterättslig hemvist (eTRC), certifiering av finansiella mellanhänder, en standardiserad rapporteringsskyldighet och två alternativa förfaranden för att bevilja skattelättnad för överskjutande källskatt.

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen välkomnar även arbete som syftar till att underlätta undanröjande av dubbelbeskattning och främja gränsöverskridande investeringar i EU. EU-gemensamma förfaranden avseende källskatt kan förenkla hanteringen för både investerare och finansiella mellanhänder och därigenom minska den administrativa bördan, samtidigt som ett system med en rapporteringsskyldighet kan förbättra skatteförvaltningars möjligheter att upptäcka missbruk.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslag till rådets direktiv om snabbare och säkrare skattelättnad för överskjutande källskatt (FASTER) presenterades den 19 juni 2023. Syftet med förslaget är att göra källskatteförfarandena inom EU effektivare och samtidigt stärka förfarandena så att de skyddas mot risken för skattebedrägerier och missbruk. Initiativet är en del av kommissionens meddelande om ett modernt regelverk för företagsbeskattning i EU (COM(2021) 251) och 2020 års handlingsplan för en kapitalmarknadsunion för människor och företag (COM(2020) 590), och ska främja en mer rättvis beskattning, bekämpa skattebedrägerier och missbruk och stödja gränsöverskridande investeringar i EU.

En investerare kan i allmänhet vara föremål för dubbelbeskattning när det gäller inkomster från innehav av värdepapper (utdelning på innehav av aktier och ränta på innehav av obligationer) i ett gränsöverskridande sammanhang. Skatt tas ofta ut i det land där det utdelande bolaget eller den som betalar räntan är hemmahörande (källstaten). Vidare beskattas ofta investeraren i det land där denna är hemmahörande (hemviststaten).

För att undvika dubbelbeskattning har många medlemsstater ingått skatteavtal, som syftar till att förhindra att samma person eller företag beskattas två gånger för samma inkomst. Enligt villkoren i dessa avtal kan utländska investerare ha rätt till en lägre skattesats för källskatt eller till ett helt skatteundantag i källstaten. Skattelättnad för källskatt kan även följa av ett lands interna lagstiftning. Skattelättnad i källstaten kan beviljas på två sätt: antingen tillämpas den reducerade skattesatsen eller skattebefrielsen direkt när utdelningen eller räntan betalas ut (förfarande för direktnedsättning av källskatt), eller så återbetalas den överskjutande innehållna skatten efter begäran (förfarande för återbetalning av källskatt).

Problemet enligt kommissionen är att dessa förfaranden, framför allt förfaranden för återbetalning, ofta är betungande, kostsamma och långdragna, vilket avskräcker från gränsöverskridande investeringar i EU. Vidare påpekar kommissionen att det för närvarande finns stora skillnader mellan de olika förfaranden som tillämpas i medlemsstaterna.

Mot denna bakgrund tillkännagav kommissionen under 2020 ett lagstiftningsinitiativ om källskatteförfaranden i handlingsplanen för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (COM(2020) 312) och i handlingsplanen för en kapitalmarknadsunion för människor och företag.

Europaparlamentet har på flera olika sätt välkomnat ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå i fråga om källskatteförfaranden, se 2020/2036(INI), 2020/2254(INL) och 2021/2097(INI).

Förslaget innebär införandet av ett EU-gemensamt digitalt intyg om skatterättslig hemvist (eTRC), certifiering av finansiella mellanhänder, en standardiserad rapporteringsskyldighet och två alternativa förfaranden för att bevilja skattelättnad för överskjutande källskatt.

Syftet med eTRC är att göra förfarandena för källskattelättnader snabbare och effektivare. Investerare med en diversifierad portfölj i EU kommer endast att behöva ett digitalt intyg om skatterättslig hemvist för att kunna få flera skattelättnader under samma kalenderår. Intyget bör utfärdas inom en arbetsdag efter det att en begäran lämnats in. Medlemsstaterna ska ha gemensamma bestämmelser om identifiering och intygande om hemvist. Intyget ska gälla minst det kalenderår som det utfärdas för men kan under vissa omständigheter förklaras ogiltigt. För eTRC ska en säkerhetslösning användas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG (eIDAS-förordningen).

För att källskatteförfarandet ska kunna genomföras på ett effektivt sätt ska investerare kunna använda sig av registrerade finansiella mellanhänder. Finansiella mellanhänder som uppfyller vissa villkor ska registreras i ett nationellt register över certifierade finansiella mellanhänder. Det ska vara obligatoriskt att registrera sig för stora institut, såsom de definieras i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 och i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012. Andra finansiella mellanhänder (inklusive de som är etablerade i tredjeländer) ska kunna ansöka om registrering som alltså är frivillig för deras del.

Det föreslås även införas en standardiserad rapporteringsskyldighet för certifierade mellanhänder för att ge skatteförvaltningarna möjlighet att kontrollera om det föreligger rätt till skattelättnad för källskatt och för att upptäcka eventuellt missbruk. Mellanhänderna måste anmäla en utbetalning av utdelningar eller räntor till den berörda skatteförvaltningen så att skatteförvaltningen kan spåra transaktionen. Om rapporteringsskyldigheten inte uppfylls ska sanktioner tas ut. Sådana sanktioner ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Enligt förslaget kan medlemsstaterna välja mellan två alternativa förfaranden för att bevilja skattelättnad för överskjutande källskatt. Ett förfarande för direktnedsättning och ett förfarande för snabb återbetalning. Medlemsstaterna kommer att kunna välja vilket av förfarandena som ska användas – inklusive en kombination av båda. Inom dessa två förfaranden

har medlemsstaterna möjlighet att t.ex. endast tillåta skattebetalare med låg risk att begära lättnad vid källan, medan andra skattebetalare endast kan begära en snabb återbetalning. Vid tillämpning av förfarandet för snabb återbetalning har källskatt tagits ut med beaktande av källskattesatsen i den medlemsstat där utdelningen eller räntan betalas, och förfarandet innebär att återbetalningen av överskjutande innehållen skatt ska beviljas inom 50 dagar från dagen för betalningen. I vissa fall när kraven för att få skattelättnad i direktivet inte är uppfyllda ska medlemsstaterna i stället tillämpa sina befintliga ordinarie återbetalningsförfaranden.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna senast den 31 december 2026 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelserna ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2027.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt svensk rätt tas kupongskatt ut vid utdelningar från svenska aktiebolag, europabolag med säte i Sverige samt svenska värdepappersfonder och specialfonder till fysiska och juridiska personer hemmahörande i utlandet. Kupongskatt är en statlig, definitiv källskatt. Som huvudregel tas kupongskatt ut med 30 procent på utdelningen, men av många skatteavtal följer att Sverige endast har rätt att ta ut skatt med en lägre skattesats. Nedsättning kan ske direkt vid utbetalningstillfället eller i efterhand genom ansökan om återbetalning. Det är i första hand en värdepapperscentral som ansvarar för att innehålla och redovisa kupongskatt på utdelning i avstämningsbolag. Denna skyldighet kan under vissa omständigheter övergå på någon annan än en värdepapperscentral. För utdelning i aktiebolag som inte är avstämningsbolag gäller att bolaget självt ska lämna uppgifter till Skatteverket och betala in innehållen kupongskatt.

Regler om kupongskatt finns i kupongskattelagen (1970:624) och i kupongskatteförordningen (1971:49). Dessa regler kommer att behöva ändras vid ett genomförande av direktivförslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har tagit fram en konsekvensanalys av förslaget (Commission staff working document impact assessment report SWD/2023/216). Enligt kommissionen är de viktigaste budgetkonsekvenserna av direktivet relaterade till genomförandet av ett digitalt intyg om skatterättslig hemvist samt fastställandet av de format och kommunikationskanaler som finansiella mellanhänder ska använda för att rapportera till de nationella skatteförvaltningarna.

Kommissionen anför att det med tanke på den nuvarande fragmenteringen inom EU behövs standardiserade förfaranderegler för källskatter för att den inre marknaden ska fungera väl. För att dra full nytta av kapitalmarknads-

unionen behöver investerare kunna förhålla sig till enhetliga källskatteregler i hela EU i stället för att behöva följa olika regler i varje medlemsstat. Eftersom problemen med nuvarande ordning bara uppstår i gränsöverskridande sammanhang bör ett EU-initiativ vara det mest effektiva sättet för att uppnå ett snabbare källskatteförfarande och bekämpa skattemissbruk.

Förslaget uppskattas (under förutsättning att det av kommissionen rekommenderade tillvägagångssättet väljs) leda till positiva effekter för investerare med 5,17 miljarder euro per år, inklusive 730 miljoner euro per år relaterat till en minskning av den administrativa bördan (409 miljoner euro för EU-investerare). Detta till följd av lägre kostnader för regelefterlevnad, färre fall av dubbelbeskattning och att investerare kommer att återfå överskjutande källskatt snabbare än i dag. Enligt kommissionen kommer förslaget på så sätt att ta itu med strukturella, långvariga hinder för gränsöverskridande investeringar och underlätta företagens kapitalanskaffning, vilket är ett centralt mål för kapitalmarknadsunionen.

På kort sikt förväntas de finansiella mellanhänderna drabbas av betydande kostnader för att införa de system som behövs för att följa det nya direktivet. På längre sikt förväntas de däremot gynnas genom långsiktiga kostnadsbesparingar (uppskattningsvis ca 13,5 miljoner euro per år) relaterade till det förenklade förfarandet. Detta särskilt tack vare digitaliseringen av vissa aspekter av systemet, liksom användningen av eTRC och förbättrade möjligheter för begäran om skattelättnad. Slutligen kommer skatteförvaltningarna att bli bättre rustade för att bekämpa skattefusk och missbruk av systemen, vilket bör ge positiva effekter på skatteintäkterna i slutändan. Kommissionen anger att BNP för EU förväntas öka med upp till 0,025 procent till följd av förslaget.

Nationellt kommer sannolikt förslaget att medföra fler uppgifter för myndigheter, däribland Skatteverket, att utföra. Samtidigt förväntas EU-gemensamma förfaranden avseende källskatt med en ökad digitalisering förenkla Skatteverkets hantering på sikt och därmed frigöra resurser som kan läggas på sådana källskatteärenden som innebär en hög risk för fel. Den främsta fördelen för Skatteverket förväntas dock vara att myndigheten genom rapporteringsskyldigheten kommer att få tillgång till information som gör det möjligt att handlägga ärendena snabbare och mer korrekt och samtidigt mer effektivt bekämpa skattebedrägerier och missbruk, vilket leder till en mer konkurrenskraftig marknad.

Utgångspunkten är att de kostnader förslagen kan medföra för berörda myndigheter ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar samt att eventuella kostnader för EU:s budget ska hanteras inom EU-budgetens befintliga ram. Kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen välkomnar även arbete som syftar till att underlätta undanröjande av dubbelbeskattning och främja gränsöverskridande investeringar i EU. EU-gemensamma förfaranden avseende källskatt kan förenkla hanteringen för både investerare och finansiella mellanhänder och därigenom minska den administrativa bördan, samtidigt som ett system med en rapporterings-skyldighet kan förbättra skatteförvaltningars möjligheter att upptäcka missbruk. Regeringen är därför på ett övergripande plan positiv till förslaget. Reglerna bör vara förutsebara, proportionerliga och träffsäkra utifrån syftet. En orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda aktörer ska undvikas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget presenterades den 19 juni 2023 och behandlades för första gången i rådets arbetsgrupp för skattefrågor (hög nivå) den 3 juli 2023 och i rådets arbetsgrupp för skattefrågor (direkt skatt) den 12 juli 2023.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats med sista svarsdag den 31 oktober 2023. Remissinstansernas ståndpunkter är således inte kända vid framtagandet av denna faktrapomemoria.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund för förslaget angett artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Det innebär att direktivet ska antas av rådet med enhällighet efter hörande av Europaparlamentet.

Subsidiaritetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och motiverar detta med att problemets gränsöverskridande karaktär kräver ett gemensamt initiativ som omfattar hela den inre marknaden. Att bibehålla ett fragmenterat regelverk avseende källskatt på utdelning eller ränteutbetalningar bland EU:s medlemsstater leder till högre kostnader för investerare och finansiella mellanhänder. Kommissionen anför vidare att den gränsöverskridande dimensionen av källskatt på utdelning och ränteutbetalningar gör det nödvändigt att vidta åtgärder på EU-nivå i syfte att förenkla de administrativa förfarandena och minska kostnaderna för regelefterlevnad.

I sin subsidiaritätsanalys hänvisar kommissionen också till Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (ESMA) rekommendationer i rapporten "Final report on Cum/Ex, Cum/Cum and withholding tax reclaim schemes" där ESMA drog slutsatsen att särskilda åtgärder på skatteområdet är nödvändiga på EU-nivå för att effektivt bekämpa bedrägerier och missbruk.

Regeringen vill inledningsvis framhålla att medlemsstaternas befogenhet på skatteområdet måste värnas när det gäller direkta skatter. Det gäller bl.a. möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler. Det faller inom ramen för varje medlemsstats nationella befogenhet att säkra välfärden genom att ta ut och använda skatteintäkter på lämpligt sätt.

Regeringen anser att det skulle vara fördelaktigt om alla medlemsstater har gemensamma källskatteförfaranden. Det skulle leda till minskad risk för dubbelbeskattning och på sikt lägre kostnader för investerare och finansiella mellanhänder. Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att en väl fungerande inre marknad hindras om de nationella regelverken är alltför olika. Dessa risker minskar genom samordnade källskatteförfaranden.

Sammantaget bedöms fördelarna med samordnade källskatteförfaranden överväga den eventuella nackdelen av en inskränkning av den nationella befogenheten.

Regeringen delar således kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att förslaget inte går utöver den minsta skyddsnivån för den inre marknaden och därför är förenligt med proportionalitetsprincipen. Kommissionen anger vidare att förslaget inte innebär en fullständig harmonisering utan endast innehåller gemensamma inslag som skulle förbättra medlemsstaternas källskattesystem samt stärka dessa mot bedrägerier och missbruk.

I kommissionens analys av förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen framhåller kommissionen särskilt införandet av ett gemensamt digitalt intyg om skatterättslig hemvist (eTRC). Kommissionen anger att det nuvarande systemet är fragmenterat och till viss del pappersbaserat, och att ett digitalt system inom EU skulle öka digitaliseringen av administrativa förfaranden även i medlemsstaterna och uppnå effektivitetsvinster, vilket i sin tur skulle göra det möjligt för finansiella mellanhänder att förbättra sina egna processer.

Kommissionen anger att detta är ett viktigt första steg för att uppnå effektivare förfaranden för källskatt.

Ett införande av rapporteringsskyldigheter skulle medföra ökade kostnader och en ökad administrativ börda för de finansiella mellanhänderna. Enligt kommissionen uppvägs dessa kostnader av de positiva effekter som informationen skulle medföra för skatteförvaltningarna genom att förbättra källskatteförfarandenas säkerhet och effektivitet.

Kommissionen anser också att denna administrativa börda bör bedömas mot bakgrund av de initiativ som vissa medlemsstater nyligen antagit eller aviserat som svar på den senaste tidens skandaler med skattebedrägerier och missbruk av källskatteförfaranden. Genom dessa initiativ införs nya och omfattande rapporteringskrav för mellanhänder.

Enligt kommissionen skulle en EU-gemensam rapporteringsstandard minska efterlevnadskostnaderna för finansiella mellanhänder som är verksamma över gränserna.

Regeringen instämmer i att införandet av ett gemensamt digitalt intyg om skatterättslig hemvist skulle leda till effektivitetsvinster. Införandet av rapporteringskrav för finansiella mellanhänder skulle visserligen innebära ökade kostnader för mellanhänderna, men det skulle sannolikt innebära ökad information för skatteförvaltningarna. Fördelarna med en gemensam standard för rapportering skulle sannolikt även väga tyngre än ökade kostnader för de finansiella mellanhänder som är verksamma över gränserna.

Sammantaget gör regeringen därför bedömningen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda den inre marknaden. Regeringen instämmer således i kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas under Spaniens EU-ordförandeskap den 1 juli till och med den 31 december 2023. Förslaget presenterades vid rådets arbetsgrupp för skattefrågor (hög nivå) den 3 juli 2023 och har därefter behandlats i rådets arbetsgrupp för skattefrågor (direkt skatt) den 12 juli

2023. Det spanska ordförandeskapet har som ambition att nå en politisk överenskommelse vid Ekofinrådet den 8 december 2023, alternativt då redovisa en lägesrapport.

Det är ännu inte känt när Europaparlamentet kommer att påbörja sin behandling av förslaget. Europaparlamentets utskott för ekonomiska och finansiella frågor (ECON) är ansvarigt utskott för ärendet (2023/0187(CNS)).

4.2 Fackuttryck/termer

FASTER – Faster and Safer Tax Excess Relief, dvs. snabbare och säkrare skattelättnad för överskjutande skatt, där skatt tar sikte på källskatt.

eTRC – digital tax residence certificate, digitalt intyg om skatterättslig hemvist.