



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 december 2021
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0434(CNS)**

**15296/21
ADD 3**

**FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	22 december 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2021) 579 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till Förslag till RÅDETS DIREKTIV om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för skatteändamål och om ändring av direktiv 2011/16/EU

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2021) 579 final.

Bilaga: SWD(2021) 579 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till RÅDETS DIREKTIV

**om fastställande av regler för att förhindra missbruk av företag utan substans för
skatteändamål och om ändring av direktiv 2011/16/EU**

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

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av ett initiativ för att bekämpa användningen av skalbolag och arrangemang för skatteändamål – ”Unshell”
A. Behov av åtgärder
Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?
De viktigaste problem som tas upp i konsekvensbedömningen är skatteflykt och skatteundandragande som orsakas av företags och enskilda personers användning av skalbolag för skatteändamål. Skalbolag kan definieras som företag och andra enheter som saknar substans (de saknar kontor, anställda, utrustning osv.) och inte bedriver någon verklig ekonomisk verksamhet, utan endast uppfyller de grundläggande kraven på registrering och organisation. Skalbolag kan anta olika former beroende på den avsedda användningen. Sammantaget uppgår skatteförlusterna till följd av företags skatteflykt till tiotals miljarder euro per år¹. Det är särskilt svårt att uppskatta skatteförluster på grund av användningen av skalbolag. En första uppskattning av fenomenet tyder på en skatteförlust på omkring 23 miljarder euro per år. Det finns dessutom starka obekräftade bevis för att skalbolag fortsätter att användas för att minska skatteplikten på lagligt och ibland olagligt sätt av många ekonomiska aktörer, däribland stora multinationella företag. De tre främsta orsakerna till problemet är följande: a) Avsaknad av EU-regler som fastställer gemensamma krav på minimisubstans för skatteändamål i EU. b) Brist på information som skatteförvaltningarna skulle behöva för att på ett effektivt sätt tillämpa befintliga regler mot skatteflykt och skatteundandragande. c) Främjande av skalbolag av vissa förmedlare.
Vad vill man uppnå?
Initiativets allmänna mål är att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande via skalbolag och därigenom bidra till en väl fungerande inre marknad. Mer specifikt syftar initiativet till att uppnå följande tre mål: För det första syftar det till att inom EU införa gemensamma regler för att identifiera skalbolag som riskerar att användas för skatteflykt eller skatteundandragande. För det andra måste medlemsstaterna kunna få kännedom om förekomsten av skalbolag som identifieras som sådana i en annan medlemsstat. För det tredje syftar initiativet till att avskräcka tillhandahållare av skatte- och företagstjänster från att skapa skalbolag i EU.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritet)?
Problemet med skatteflykt eller skatteundandragande genom användning av skalbolag är ett typiskt gränsöverskridande problem. Företeelsen har samma drivkrafter och underliggande orsaker, oavsett i vilken medlemsstat den förekommer. Inom unionen riskerar nationella strategier att snedvrider den inre marknaden och skulle kunna göra vissa

¹ Inom EU uppskattas skatteflykt leda till mellan 35 miljarder euro och 70 miljarder euro i förlorade skatteintäkter per år. Källa: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union, Europaparlamentets utredningstjänst, PE 558.773,

medlemsstater sårbara för regel- och skattearbitrage, särskilt om nationella åtgärder i vissa medlemsstater inte föreskriver substanskrav för skalbolag eller inför krav som är mildare än andra. Eftersom skalbolag ofta används för att urholka skattebasen i en annan medlemsstat än den där skalbolaget är beläget, innebär det att vissa medlemsstater inte har tillräckliga incitament att införa stabila nationella regler.

Endast ett gemensamt EU-ramverk kan bidra till att uppnå målet att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande via skalbolag samtidigt som man bevarar både den inre marknadens integritet och säkerställer lika villkor för ekonomiska aktörer i hela unionen.

B. Lösningar

Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det något rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Referensscenariot (alternativ 0) motsvarar status quo: Inga krav på minimisubstans för skalbolag och genomförande av befintliga regler på EU-nivå samt nationell och global nivå för att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande. Detta innebär åtgärder från EU:s uppförandekodsgrupp för företagsbeskattning för att ta itu med frågan om substans, men endast i fråga om förmånliga skattesystem.

Alternativ 1 är ett icke-bindande alternativ. Det skulle införa krav på minimisubstans för skalbolag, men kraven skulle varken vara bindande eller verkställbara. Alternativ 1 skulle kunna ta formen av en rekommendation från kommissionen eller en utvidgning av uppförandekodsgruppens mandat för att kontrollera att kraven på substans tillämpas som ett allmänt inslag i medlemsstaternas skattesystem.

Alternativ 2 är det grundläggande regleringsalternativet, som alternativ 3 och 4 bygger på. Alternativ 2 skulle införa gemensamma krav på substans i hela EU, vilket skulle tvinga (vissa) juridiska personer och juridiska arrangemang – som inte skulle vara uteslutna från början och som skulle uppfylla vissa kriterier för upptagning till bedömning – att visa för skattemyndigheterna att de bedriver substantiell ekonomisk verksamhet i den medlemsstat där de har skatterättslig hemvist. Om man inte uppfyller kraven på substans skulle det leda till skattekonsekvenser (dvs. stopp för skattefördelar för skalbolag enligt relevanta EU-direktiv och/eller skatteavtal).

Utöver alternativ 2 skulle alternativ 3 omfatta inrättandet av en mekanism för administrativt samarbete och utbyte av upplysningar om skalbolag. Alternativ 4 skulle bestå av samma delar som alternativ 3, med tillägg av en gemensam definition av sanktioner om skalbolag inte uppfyller kraven.

Alternativ 4 är det rekommenderade alternativet. Det omfattar alla delar av alternativ 2, utbyte av upplysningar mellan skattemyndigheter enligt alternativ 3 och kompletterar detta med ett gemensamt sanktionsramverk. Alternativ 4 förväntas uppfylla initiativets mål bäst, med den största avskräckande effekten för de skattskyldiga, samtidigt som det inte medför oproportionerliga kostnader för företag eller skattemyndigheter.

Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilket alternativ?

På det hela taget är deltagarna i det offentliga samrådet medvetna om de pågående problemen med skatteundandragande och skatteflykt, som sker bland annat genom missbruk av skalbolag. Förslagen om hur man ska gå vidare skiljer sig dock åt. Vissa svar på det offentliga samrådet stöder åtgärder för att bekämpa den skatteflykt och det skatteundandragande som sker via skalbolag, medan andra anser att ett lagstiftningsinitiativ på EU-nivå i den riktningen kan vara förhastat. På det hela taget har medlemsstaterna uttryckt konstruktiv öppenhet och i vissa fall gett uttryckligt stöd för ett initiativ för EU-lagstiftning för att ta itu med användningen av skalbolag som används för skatteflykt eller skatteundandragande.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vilka är fördelarna med det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för huvudalternativen)?
Alternativ 4 innehåller en gemensam definition av minimisubstans, vilket saknades i EU:s nuvarande ramverk för bekämpning av skattefusk. Tack vare utbytet av upplysningar mellan skattemyndigheter kompletteras det nuvarande utbytet av upplysningar som finns på EU-nivå. Det skulle säkerställa att medlemsstater, vars skattebaser urholkas genom användning av skalbolag som är registrerade i andra medlemsstater, görs fullt medvetna om detta. Genom gemensamma sanktioner säkerställs den högsta graden av efterlevnad från bolagens sida och lika behandling av alla bolag i EU, oberoende av var de är registrerade. Bland de olika alternativen ger således detta alternativ den största potentiella positiva effekten på de offentliga finansernas hållbarhet, och en åtgärd på EU-nivå anses bidra till en bättre fungerande inre marknad genom att man undviker att marknaden fragmenteras genom olika sanktioner. Även om åtgärden skulle minska skatteflykt och skatteundandragande med ett mycket litet belopp, förväntas fördelarna ändå uppväga de kostnader (främst efterlevnadskostnader och administrativa kostnader) som är förknippade med detta initiativ.
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om ett sådant finns, annars för de huvudsakliga alternativen)?
Bolagens efterlevnadskostnader förväntas vara begränsade eftersom detta skulle röra sig om upplysningar som är lättillgängliga för de bolag som måste göra självbedömningar och rapportera. Kostnaderna för skattemyndigheterna är begränsade till driften av en plattform för utbyte av upplysningar, utvärdering av rapporterade uppgifter och förvaltning av sanktioner. Bedömningen av de rapporterade uppgifterna för att avgöra om ett bolag är ett skalbolag eller inte, görs av skattemyndigheten på grundval av bolagets självbedömning utifrån specifika kriterier. Hur höga kostnaderna för förvaltningen av sanktioner blir beror på vilken form sanktionen får. För en ekonomisk sanktion förväntas kostnaderna begränsas till de administrativa kostnader som uppstår genom utfärdande av böter och övervakning av betalningen. Kostnaderna för kontroll av efterlevnad bör i grunden inte skilja sig åt för den nationella skattemyndigheten när det gäller alternativ 2, 3 och 4, eftersom den nationella skattemyndigheten, om ingen gemensam ram för sanktioner planeras, fortfarande skulle behöva tillämpa vissa sanktioner för att säkerställa efterlevnad.
Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?
Initiativet syftar till att täcka de bolag som <i>saknar</i> substans och som har inrättats för skatteflykt och skatteundandragande ² , inte företag med personal och verklig ekonomisk verksamhet. De kriterier som utlöser rapporteringsskyldigheter till skattemyndigheten är strikt begränsade till företag där det finns risk

² OpenLux-undersökningen visade att fler än 1 000 företag utan anställda var registrerade på samma adress.

för skatteflykt eller skatteundandragande, och förväntas täcka endast en mycket liten andel av de företag som definieras som små och medelstora företag. Kriterierna för upptagning till bedömning förväntas utesluta de allra flesta små och medelstora företag (för att tas upp för bedömning ska ett litet eller medelstort företag få största delen av sina intäkter från passiva inkomster, ägas huvudsakligen av utländska ägare och inte ha de resurser som krävs för att bedriva en verklig ekonomisk verksamhet). När det gäller konkurrenskraften skulle initiativet endast påverka finansiella flöden som inte är kopplade till personal eller verklig ekonomisk verksamhet. På längre sikt skulle en begränsning av användningen av bolag utan substans kunna få positiva (indirekta) effekter som stimulerar produktiva investeringar.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Den största effekten för de nationella budgetarna skulle vara en skattevinst som är svår att uppskatta. Inom EU beräknas skatteundandragandet uppgå till mellan 35 och 70 miljarder euro i förlorade skatteintäkter per år. Uteblivna skatteintäkter kan betraktas som en förlust av resurser som annars skulle kunna användas för offentliga investeringar och tillhandahållande av kollektiva nyttigheter. Förlorade resurser är särskilt ovälkommet vid en tidpunkt då de behövs för att stimulera återhämtningen efter covid-19-pandemin.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Nej
Proportionalitetsprincipen
Åtgärderna går inte utöver att fastställa kriterier för minimisubstans. Mekanismer, som undantag från rapporteringskraven enligt initiativet, gör att företag och arrangemang där risk för skattefusk är låg inte kommer att omfattas av initiativet. Enligt kommissionens analys kommer dessutom endast ett minimalt antal bolag och arrangemang i EU att behöva göra en självbedömning inom ramen för initiativet.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Om det rekommenderade alternativet väljs skulle åtgärderna övervakas på två sätt. Först och främst kommer medlemsstaterna att rapportera uppgifter om genomförandet och verkställighetsåtgärderna. Dessa uppgifter bör åtminstone delvis offentliggöras, av öppenhetsskäl och för att möjliggöra offentlig granskning i medlemsstaterna. För det andra kommer kommissionen att bedöma genomförandet och kontrollen av efterlevnaden av initiativet i medlemsstaterna och rapportera om det. En sådan bedömning kommer huvudsakligen att göras på grundval av uppgifter från medlemsstaterna. Fem år efter det att genomförandet av instrumentet inleds kommer kommissionen att utvärdera resultaten av åtgärderna med avseende på deras mål och de övergripande effekterna på skatteintäkter, företag och den inre marknaden.