

U 26/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till rådets direktiv om snabbare och säkrare skattelättnader för överskjutande källskatt

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 19 juni 2023 till rådets direktiv om snabbare och säkrare skattelättnader för överskjutande källskatt, COM(2023) 324 final, och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 3 augusti 2023

Finansminister Riikka Purra

Konsultativ tjänsteman Harri Joiniemi

**FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM SNABBARE OCH SÄKRARE SKATTE-
LÄTTNADER FÖR ÖVERSKJUTANDE KÄLLSKATT****1 Förslagets bakgrund och syfte**

Europeiska kommissionen antog den 19 juni 2023 ett förslag till rådets direktiv om snabbare och säkrare skattelättnader för överskjutande källskatt (COM(2023) 324), nedan *FASTER-direktivet*.

Avsikten med FASTER-direktivet är att införa ett harmoniserat förfarande inom EU för att snabbare, effektivare och förmånligare få skatteavtalsförmåner i fråga om utdelning och räntekomster från gränsöverskridande investeringar. Dessutom borde det föreslagna rapporteringssystemet minska risken för skattebedrägerier och skattefusk.

Europeiska unionens (EU) politiska tyngdpunkter är att säkerställa en rättvis beskattning på den inre marknaden samt att stödja en väl fungerande kapitalmarknadsunion (CMU). Därför är det viktigt att undanröja hinder för gränsöverskridande investeringar samt att bekämpa skattebedrägerier och skattefusk. Sådana hinder är till exempel ineffektiva och oproportionerligt betungande förfaranden, genom vilka ursprungsstaten beviljar utländska investerare en lägre skatteavtalsenligt skattesats för utdelning och räntor som betalas på aktier eller obligationer som handlas offentligt.

Förslaget grundar sig på tidigare åtgärder i anslutning till saken inom EU och på internationell nivå, såsom kommissionens rekommendation från 2009 om förenkling av källskatteförfarandena och OECD:s modell Treaty Relief and Compliance Enhancement (TRACE). Kommissionens förslag har också i hög grad influerats av den TRACE-modell som tillämpas i Finland. Kommissionen har flera gånger diskuterat med finansministeriets och Skatteförvaltningens tjänstemän och Finlands modell har presenterats för dem upprepade gånger. Finlands modell samt erfarenheterna av dess tillämpning har också presenterats i kommissionens expertgrupp.

För närvarande hämmas medlemsstaternas förmåga att förebygga och bekämpa potentiella bedrägerier eller fusk av en allmän brist på och fragmentering av tillförlitlig och aktuell information om investerare. Därför är det nödvändigt att införa enhetliga regler för att förhindra källskattebedrägerier eller fusk i samband med gränsöverskridande investeringar i värdepapper. Strävan med förslaget är att tillnärma de olika lättnadsförfaranden som tillämpas inom EU och samtidigt säkerställa transparens. Samtidigt görs det möjligt för medlemsstater, emittenter av värdepapper, skatteombud och andra aktörer att identifiera investerare. I detta syfte grundar sig förslaget på automatiserade förfaranden, såsom digitaliseringen av intyget om skatterättslig hemvist. En sådan modell bör också vara tillräckligt flexibel för att ta vederbörlig hänsyn till de olika system som tillämpas i olika medlemsstater och samtidigt säkerställa större konvergens och tillhandahålla lämpliga verktyg för att motverka skattebedrägerier, skatteundandragande och skatteflykt.

2 Motivering till förslaget och förslagets huvudsakliga innehåll**2.1 Motivering till förslaget**

I gränsöverskridande situationer är investerare i allmänhet skyldiga att betala skatt till två stater för sina inkomster av värdepapper. För det första kan skatt tas ut i värdepappersemittentens hemviststat i form av en källskatt på bruttoinkomsten från värdepappren. För det andra måste investeraren i allmänhet betala inkomstskatt på samma inkomst i sin bosättningsstat.

För att undvika denna internationella dubbelbeskattning ingår staterna skatteavtal, där de kan avtala om att dela beskattningsrätten mellan ursprungs- och bosättningsstaten. Enligt dessa avtal kan investerare som är bosatta utomlands vara ha rätt till en lägre källskatt eller till ett undantag i ursprungsstaten. Förutom skatteavtal kan vissa stater i sin nationella lagstiftning ha lägre skattesatser än normalt för vissa investerare som är bosatta utomlands. En skattskyldig kan få en förmån i form av lägre skattesats enligt ett skatteavtal eller den nationella lagstiftningen antingen när inkomsten betalas ut (avtalsförmåner när inkomsten betalas) eller genom att ansöka om återbetalning av källskatten hos skatteförvaltningen (återbetalningsförfarande).

De förfaranden som medlemsstaterna tillämpar för att ge investerare som är bosatta utomlands möjlighet att utnyttja skatteavtal eller ursprungsstatens lagstiftning är ofta betungande, kostsamma och långdragna. Dessutom varierar förfarandena avsevärt mellan olika stater. De dokument och andra utredningar som krävs varierar också mellan olika stater.

Trots de utredningar som krävs är dessa förfaranden emellertid riskbenägna när det gäller skattebedrägerier och skattefusk. De har visat sig vara otillräckliga för att förhindra riskerna för skattebedrägerier och skatteundandragande, vilket de så kallade Cum/Ex- och Cum/Cum-skandalerna, som också syns i offentligheten, har visat. Strävan med förslaget är att effektivisera källskatteförfarandena i EU:s medlemsstater och samtidigt skydda dem bättre mot skattebedrägerier och skattefusk.

Dessa förfaranden är riskbenägna eftersom skatteförvaltningarna inte har tillgång till tillräcklig information om investeraren eller faktorerna bakom investeringen, vilket beror på att förvaltarregistreringen av investeringar samt förvaringskedjan inte är transparent. Tillförlitligheten hos den information som investeraren lämnat och bakomliggande finansiella arrangemang som eventuellt hänför sig till inkomsten kan inte utredas tillräckligt omsorgsfullt i ett massförfarande.

Investerande i värdepapper är verksamhet av internationell karaktär och kapital rör sig över gränserna både inom och utanför EU. Ett centralt element i indirekt innehav av värdepapper är att investeringsförmögenheten förvaltas med hjälp av gränsöverskridande förvarare. Om endast direkt innehav av värdepapper skulle tillämpas överallt, skulle investeraren bli tvungen att öppna ett värdepapperskonto i samtliga värdepapperscentraler som emitterat värdepapper som han eller hon vill investera i. För förvaringen av värdepapper skulle investeraren dessutom kunna anlita endast en sådan förvarare som är part i ovannämnda värdepapperscentral. När förvaltarregistrering tillämpas, kan investeraren utnyttja sin egen förvararbank, som i sin tur via sin egen förvaringskedja kan styra investeringen vart som helst. På så vis kan investeraren äga och förvalta värdepapper världen runt genom att anlita endast en förvarare. Värdepappershandelskedjan består av emittenten av värdepappret, marknadsplatsen, investeraren och den fondkommissionär som denne eventuellt anlitar, parterna i avvecklingen av värdepappren och värdepappersförvaringen.

Investeraren låter en förvarare förvara värdepappren, varvid förvararen kan utöva vissa av de rättigheter som tillkommer investeraren. Förvarare kan vara till exempel kreditinstitut, värdepappersföretag och värdepapperscentraler. Förvararen kan överlåta förvaringen av värdepappren vidare åt en så kallad underförvarare, varvid det finns flera förvarare i kedjan (så kallad indirekt värdepappersförvaring). Förvaltarregistrering, dvs. registrering av en värdeandel på den

som sköter förvaltarregistreringen i stället för ägaren i värdeandelssystemet är indirekt innehav av värdepapper.

Förfarandena för att lämna in ansökan om återbetalning av källskatt omfattar vanligtvis följande steg och krav: den skattskyldige (dvs. inkomsttagaren) måste intyga att han eller hon är bosatt i den stat med vilken ursprungsstaten har ingått ett skatteavtal. För detta måste den skattskyldige begära ett hemvistsintyg från skatteförvaltningen i bosättningsstaten. Dessutom måste den källskattskyldige lämna in andra dokument och utredningar beroende på ursprungsstat. Även om ursprungsmedlemsstaterna i EU vanligtvis kräver intyg över att skattebetalaren äger det värdepapper på vilket inkomsten grundar sig, kan de också kräva dokument som rör betalningskedjan eller särskilda bankintyg över innehållen skatt innan den sänkta skattesatsen tillämpas och överskjutande källskatt återbetalas. Till följd av mycket omfattande fall av sofistikerade bedrägerier nyligen har vissa medlemsstater infört eller arbetar med att införa ännu strängare dokumentationskrav som en del av sina förfaranden.

En av de mest uppenbara formerna av skattefusk är situationer där skattebetalare som inte har rätt till en lägre källskatt genomför andra transaktioner med anknytning till aktiehandel (t.ex. värdepapperslån eller försäljning och återköp av värdepapper) med sådana aktörer som skulle ha rätt till sänkta skattesatser med stöd av antingen ett skatteavtal eller sin särskilda status under förutsättning att de skulle vara den faktiska ägaren till värdepappret (Beneficial Owner). Med dessa lånsa transaktioner undanröjer parterna marknadsrisken och delar på nyttan av den obetalda skatten. Denna typ av fusk kallas utdelningsarbitrage eller Cum/Cum. Cum/Cum avser åtgärder som riktar sig mot aktier som medför rätt till utdelning. Sådana åtgärder är till exempel aktielån eller försäljning med återköpsrätt.

Den andra formen av fusk är Cum/Ex-system, där man utnyttjar ansökningar om återbetalning av källskatt. Cum/Ex betyder aktier utan utdelningsrätt, dvs. situationen efter att utdelningen lösgjorts. Vanligtvis sker ett Cum/Ex-arrangemang genom avsiktlig kort försäljning av aktier kring utdelningsdagen, varmed avsikten är att skapa en oklar situation mellan värdepapprens ekonomiska och lagliga ägare, vilket gör det möjligt att båda parterna ges intyg över uppburen källskatt. På så vis kan båda parterna ansöka om återbetalning av källskatt på samma utdelning, trots att källskatt har uppburits bara en gång.

Den nuvarande situationen skadar och minskar de gränsöverskridande investeringarna i EU, särskilt icke-professionella investerares investeringar. Enligt en färsk undersökning¹ hade nästan 70 procent av de icke-professionella investerare som var berättigade till sänkt källskatt inte begärt detta. Som huvudorsaker nämndes långdragna, kostsamma och alltför komplicerade förfaranden. Av denna orsak bestämde sig 31 procent av dem för att sälja sina utländska aktier som emitterats inom Europeiska unionen. Detta strider i princip mot målen för kapitalmarknadsunionen (CMU) och paketet för icke-professionella investerare, som antogs den 24 maj 2023², och undergräver EU-marknadens konkurrenskraft i allmänhet. Förutom att skatteförvaltningarna blir tvungna att lägga stora resurser på den ständiga risken för bedrägerier eller fusk har den också en negativ inverkan på skatteinkomsterna och, i slutändan, på skatterättvisan.

Europeiska kommissionen och internationella organisationer har i årtionden analyserat och försökt komma till rätta med ineffektiviteten och risken för bedrägerier eller fusk i samband med källskatteförfaranden. Kommissionen lade 2009 fram en rekommendation till medlemsstaterna

¹ Withholding tax on dividends, survey for investors in the European Union, Better Finance, March 2023.

² https://finance.ec.europa.eu/publications/retail-investment-package_en

om att förenkla källskatteförfarandena³. År 2017 offentliggjorde kommissionen en rekommendation⁴ till en uppförandekod för källskatt, som förutsatte att medlemsstaterna frivilligt åtog sig att iaktta den. På internationell nivå godkände OECD 2013 TRACE-modellen⁵, varmed syftet också vara att komma till rätta med ineffektiviteten i källskatteförfarandena.

Även om dessa åtgärder på EU- och internationell nivå ledde till vissa förbättringar, avskräcker betungande källskatteförfaranden fortfarande särskilt icke-professionella investerare från gränsöverskridande investeringar. De utgör fortfarande ett hinder för en väl fungerande kapitalmarknad i EU och är riskbenägna när det gäller bedrägerier och fusk. De totala kostnaderna för källskatteförfarandena uppskattas till 6,62 miljarder euro⁶.

Av dessa skäl tillkännagav kommissionen 2020 ett lagstiftningsinitiativ om källskatteförfaranden både i sitt meddelande En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin⁷ och i sitt meddelande En kapitalmarknadsunion för människor och företag – en ny handlingsplan⁸. I mars 2022 välkomnade Europaparlamentet handlingsplanen för rättvis och enkel beskattning och stödde ett grundligt genomförande av den⁹. Europaparlamentet välkomnade även kommissionens avsikt att lägga fram ett förslag om att införa ett gemensamt och standardiserat system för källskatter, tillsammans med en mekanism för informationsutbyte och samarbete mellan medlemsstaternas skatteförvaltningar¹⁰. I sin resolution från 2020 om handlingsplanen för en kapitalmarknadsunion framhöll Europaparlamentet behovet av att minska skattehindren för gränsöverskridande investeringar, även förfaranden för gränsöverskridande återbetalning till investerare, inbegripet icke-professionella investerare.¹¹

³ Commission Recommendation of 19 October 2009 on withholding tax relief procedures (OJ L 279, 24.10.2009, p. 8–11).

⁴ European Commission (2017), Code of conduct on withholding tax, Directorate-General Taxation and Customs Union, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2017-12/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

⁵ OECD (2013), TRACE implementation package for the adoption of the authorised intermediary system: A standardised system for effective withholding tax relief procedures for cross-border portfolio income (<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>).

⁶ Se den konsekvensanalys som utgör bilaga till detta förslag.

⁷ Communication From The Commission To The European Parliament And The Council An Action Plan For Fair And Simple Taxation Supporting The Recovery Strategy (COM/2020/312 final).

⁸ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Capital Markets Union For People And Businesses-New Action Plan (COM/2020/590 final).

⁹ European Parliament resolution of 10 March 2022 with recommendations to the Commission on fair and simple taxation supporting the recovery strategy (EP follow-up to the July Commission's Action Plan and its 25 initiatives in the area of VAT, business and individual taxation) (2020/2254(INL)) (OJ C 347, 9.9.2022, p. 211–222).

¹⁰ European Parliament resolution of 10 March 2022 on a European Withholding Tax framework (2021/2097(INI)).

¹¹ European Parliament resolution of 8 October 2020 on further development of the Capital Markets Union (CMU): improving access to capital market finance, in particular by SMEs, and further enabling retail investor participation (2020/2036(INI)).

Syftet med kommissionens förslag är dubbelt: å ena sidan att stöda CMU:s funktionsduglighet genom att underlätta gränsöverskridande investeringar och säkerställa rättvis beskattning genom att förebygga skattebedrägerier och fusk.

För att uppnå målen föreslås effektivare förfaranden för källskatt samtidigt som medlemsstaterna förses med de verktyg som krävs för att på ett ändamålsenligt sätt bekämpa skattebedrägeri och skattefusk. De föreslagna ändringarna kommer också att få praktiska och användbara konsekvenser för investerarna och leda till mycket stora kostnadsbesparingar för investerarna, som uppskattas till cirka 5,17 miljarder euro per år¹².

2.2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.2.1 Allmänt

I förslaget ingår:

1. Ett gemensamt europeiskt elektroniskt hemvistsintyg (EU digital tax residence certificate - eTRC).
2. Nationella register över certifierade finansförmedlare (Certified Financial Intermediaries - CFI)
3. Standardiserade rapporteringskrav till CFI.
4. Skyldighet för medlemsstaterna att antingen bevilja skatteavtalsförmåner när inkomst betalas eller tillämpa ett förskäpat återbetalningsförfarande för källskatt (Quick Refund) eller tillämpa en kombination av båda förfarandena.

2.2.2 Ett gemensamt europeiskt elektroniskt hemvistsintyg (eTRC)

Enligt förslaget ska alla medlemsstater införa ett elektroniskt hemvistsintyg eTRC. Det möjliggör en snabb, enkel och säker administrativ process för att bekräfta EU-skattebetalarnas skatterättsliga hemvist.

Enligt förslaget ska eTRC ha ett gemensamt innehåll, oavsett utfärdande medlemsstat. I det gemensamma eTRC identifieras den skatteskylldige som framställt begäran och bekräftas att han eller hon har sin skatterättsliga hemvist i medlemsstaten i fråga i enlighet med dess nationella skattelagstiftning.

Syftet med förslaget är att införa ett standardiserat eTRC, som kan användas för att effektivisera förfarandena för källskatt, men det kan också användas för andra ändamål. Av denna orsak gör förslaget det möjligt att lägga till information för dessa ändamål.

Med tanke på att ett av målen med detta initiativ är att minska den administrativa bördan för skatteförvaltningar, investerare och finanssektorn föreslås att eTRC ska omfatta åtminstone hela det kalenderår under vilket det begärs. Om omständigheterna i slutet av året inte motsvarar innehållet i det eTRC som utfärdats under året, kan den utfärdande medlemsstaten eller en annan berörd medlemsstat dock bedöma intyget som ogiltigt.

¹² Se den konsekvensanalys som utgör bilaga till detta förslag.

Den minimiperiod som ett eTRC omfattar (ett kalenderår) bör inte tolkas som att medlemsstaterna inte kan utfärda ett elektroniskt intyg med längre täckningsperiod, beroende på varje medlemsstats begrepp om skatterättslig hemvist samt interna beslut. Medlemsstaterna ska erkänna eTRC som utfärdats av en annan medlemsstat som tillräckligt bevis på att en skattebetalare har hemvist i den andra medlemsstaten, så länge som den utfärdande medlemsstaten fortsätter att anse intyget giltigt.

Medlemsstaterna ska vara skyldiga att utfärda ett eTRC-intyg inom en dag om de har erhållit tillräckliga uppgifter och förutsatt att inga exceptionella omständigheter uppstår som motiverar en försening. I fall där intyget inte kan utfärdas på en dag ska den berörda medlemsstaten underrätta den anmodade parten. För att uppfylla kravet på utfärdande på en dag bör medlemsstaterna införa ett helautomatiskt system för utfärdande av eTRC, som gör det möjligt att begära ett intyg via en onlineportal som finns tillgänglig för skattebetalarna och godkända parter, t.ex. aktörer som ansöker om ett intyg för sina kunders räkning.

eTRC ska säkras med hjälp av en elektronisk stämpel i enlighet med förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (eIDA-förordningen)¹³. Den planerade metoden ger möjlighet till versioner av det elektroniska hemvisintyget som kan läsas av både människor och maskiner i form av pdf-dokument eller liknande format som kan användas av automatiserade system.

2.2.3 Medlemsstatens nationella register

För att det föreslagna systemet ska fungera förutsätts att medlemsstaterna inrättar ett register för förvarare. Dessutom förutsätts att medlemsstatens förvarare registrerar sig i registret i den medlemsstat där deras kunder vill att sänkt skattesats ska tillämpas. I förslaget kallas sådana registrerade förvarare certifierade finansförmedlare (Certified Financial Intermediaries - CFI). I förslaget finns två sätt att bli certifierad finansförmedlare:

– Obligatoriskt: (1) stora institut enligt definitionen i artikel 5.2 i förordning (EU) nr 575/2013¹⁴ och (2) värdepapperscentraler som omfattas av förordning (EU) nr 909/2014¹⁵ och som tillhandahåller källskatteombudstjänster och som därför måste registrera sig i de medlemsstater där värdepappersemittenterna är etablerade och som någon av deras kunder har investerat i.

– Frivilligt: alla enheter i värdepappersförvaringskedjan som uppfyller kraven (inbegriper aktörer som har hemvist i tredje stater) genom att registrera sig i ett eller flera nationella register enligt detta direktivförslag.

¹³ Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC (OJ L 257, 28.8.2014, p. 73–114).

¹⁴ Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 (OJ L 176, 27.6.2013, p. 1–337).

¹⁵ Regulation (EU) No 909/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on improving securities settlement in the European Union and on central securities depositories and amending Directives 98/26/EC and 2014/65/EU and Regulation (EU) No 236/2012 (OJ L 257, 28.8.2014, p. 1–72).

De medlemsstater som befriar avkastning på värdepapper som betalats till utlandet från källskatt eller vilkas nationella skattesats är lägre än eller lika stor som ursprungsstatens skattesats enligt skatteavtal behöver inte inrätta ett nationellt register, eftersom de inte har något behov av att bevilja utländska investerare sänkt skattesats. Enligt förslaget kan en medlemsstat dessutom tillämpa den föreslagna modellen på källskatten på räntor på offentligt emitterade skuldebrevslån. Då gäller de krav som ställs på det nationella registret även sådana förvarare.

Förvarare ska kunna avregistreras från det nationella registret, om de inte uppfyller registreringskraven eller följer reglerna. Dessutom ska de enligt förslaget kunna påföras straff.

2.2.4 Standardiserade rapporteringskrav

Direktivförslaget syftar till att bidra till kampen mot skattebedrägerier och skattefusk inom källbeskattningen. Ökad insyn i förvaringskedjan tjänar dessa två mål. Ursprungsmedlemsstaten kan med dess hjälp få den information som behövs för att tillämpa rätt källskattesats och bedöma om reglerna mot skattefusk behöver tillämpas.

Inrättandet av en gemensam standard för rapportering i hela EU medför minskade kostnader och administrativ börda för skatteförvaltningar, förvarare och investerare. Samtidigt möjliggör den snabbare och säkrare förfaranden för källskatt.

Direktivet utesluter inte möjligheten att certifierade finansförmedlare lägger ut rapporteringsskyldigheten på en annan finansförmedlare i förvaringskedjan, i den mån respektive certifierad finansförmedlare förblir ansvarig för att rapporteringen är fullständig och korrekt. Underlåtenhet att uppfylla rapporteringsskyldigheten kommer att leda till påföljder.

En certifierad finansförmedlare som är registrerad i ett nationellt register ska rapportera uppgifter om sina kunder till skatteförvaltningen i inkomstens ursprungsstat eller till ett av skatteförvaltningen utsett skatteombud. Rapportens mottagare, dvs. antingen skatteförvaltningen i inkomstens ursprungsstat eller källskatteombudet, har således de uppgifter som behövs för att rekonstruera transaktionens finansiella kedja från investeraren till värdepappersemittenten. Då kan skatteförvaltningen identifiera den slutliga investeraren och betalningen av dennes inkomst samt den källskatt som eventuellt uppburits på den. Med hjälp av de uppgifter som rapporterats till skatteförvaltningen kan denna kontrollera den slutliga inkomsttagarens personuppgifter och dennes eventuella rätt till sänkt skattesats. På så vis minskar risken för bedrägeri genom dubbel återbetalning av källskatt och förbättras skatteförvaltningarnas förmåga att identifiera och bekämpa annat fusk och annan bedräglig praxis.

I bilaga II föreslås två rapporteringskrav, som syftar till att bidra till att bekämpa källskattefusk. Enligt förslaget ska en certifierad finansförmedlare lämna information om (i) förvaringstiden för underliggande värdepapper och (ii) finansiella arrangemang kopplade till värdepappren.

I den första punkten ges information om huruvida de underliggande värdepappren har köpts inom två dagar före ex-dagen. Målet är att förhindra flera krav på återbetalning av samma källskatt. Detta syftar till att förhindra Cum/Ex-system.

I den andra punkten förutsätts att en certifierad finansförmedlare rapporterar sådana finansiella arrangemang som denne känner till och som omfattar de underliggande värdepappren och som inte har avvecklats, löpt ut eller på annat sätt avslutats vid ex-dagen. I allmänhet känner förmedlaren åtminstone till genom vilket fång de förvarade värdepappren har förvärvats eller berörs de av begränsningar till följd av till exempel kort försäljning. Syftet med informationen är att hjälpa skatteförvaltningen att upptäcka eventuellt fusk.

Ett finansiellt arrangemang kan till exempel vara ett repoavtal eller värdepapperslån, men även derivatprodukter som enskilda aktieterminer. Ett repoavtal innebär försäljning av värdepapper till ett visst pris med ett åtagande att återköpa samma eller liknande värdepapper till ett fast pris vid en viss tidpunkt i framtiden. Värdepapperslån innebär att äganderätten till ett värdepapper överförs i utbyte mot säkerhet, vanligtvis ett annat värdepapper, på villkor att äganderätten till värdepappret eller liknande värdepapper återgår till den ursprungliga ägaren vid ett visst framtida datum. Definitionen är bred för att kunna omfatta olika typer av arrangemang.

Eftersom ovanstående system för skatteundandragande endast har observerats när det gäller betalningar av utdelning föreslås inte dessa rapporteringselement när det gäller ränta som betalas på obligationer. Samma tillvägagångssätt tillämpas när det gäller mycket låga utdelningsbelopp, som anses vara lågriskfall. De kan inte motivera den relevanta administrativa bördan för certifierade finansförmedlare. Detta hindrar dock inte medlemsstaterna från att tillämpa lämpliga konsekvenser när de faktiskt identifierar fusk, även till ett lågt penningbelopp.

Avsikten är att rapporteringen ska ske via det standardiserade XML-schema som utvecklats av OECD och som Finland redan nu tillämpar, direkt från förvararen till ursprungsstatens skatteförvaltning eller eventuellt till källskatteombudet.

Enligt förslaget ska rapporteringen ske senast 25 dagar efter registreringsdagen. Rapporteringen ska ske så snabbt som möjligt efter registreringsdagen. Om det finns avvecklingsuppdrag som är under behandling på registreringsdagen, ska dessa transaktioner rapporteras så snabbt som möjligt efter clearing. I praktiken avvecklas alla positioner normalt inom 10–15 dagar efter registreringsdagen.

2.2.5 Beviljande av skatteavtalsförmåner

I förslaget ingår två förfaranden som en medlemsstat kan använda för att bevilja sänkt källskattesats: (a) skatteavtalsförmåner när inkomsten betalas (Benefits at Source -system) och b) ett förfarande för snabb återbetalning (Quick Refund).

När skatteavtalsförmåner beviljas när inkomsten betalas tillämpar källskatteombudet den sänkta skattesatsen när inkomsten förmedlas till inkomsttagaren genom kedjan. I Finland är emittenten skatteombud, dvs. exempelvis det bolag som ger utdelning (som i praktiken företräds av den kontoförande banken).

Inom återbetalningsförfarandet uppbärs källskatt enligt den skattesats som tillämpas i ursprungsstaten, men investeraren kan på ansökan få tillbaka skatteavtalsförmånerna, dvs. den överskjutande delen av den uppburna skatten. Inom det föreslagna förfarandet med snabb återbetalning ska skatten återbetalas inom en fastställd tidsfrist på högst 25 dagar från den dag då ansökan gjordes eller från den dag då den föreskrivna rapporteringen skedde, beroende på vilken av dessa dagar som infaller senare.

Varje medlemsstat får själv bestämma vilket förfarande den tillämpar eller om den tillämpar båda förfarandena. Medlemsstaterna måste dock se till att minst ett av de två förfarandena är tillgängligt för alla investerare och faktiskt kan användas. Medlemsstaterna kan också besluta att de möjliggör skatteavtalsförmåner endast när inkomst betalas till riskfria investerare, medan andra investerare endast kan begära att förfarandet med snabb återbetalning tillämpas.

Som utredning om investerarnas boningsort ska medlemsstaterna i första hand använda det föreslagna elektroniska hemvistsintyget eTRC eller någon annan ändamålsenlig utredning om skatterättslig hemvist i en stat utanför EU.

Det viktigaste målet med direktivförslaget är att förhindra skattefusk och skattebedrägerier, särskilt sådana som utförs med hjälp av Cum/Ex- och Cum/Cum-system. Medlemsstaternas skatteförvaltningar som vill ha mer tid på sig att göra ytterligare kontroller innan sänkt skattesats tillämpas har möjligt att inte tillämpa förfarandet enligt detta förslag i vissa speciellsituationer. I dessa situationer handlar det särskilt om ansökan om undantag och de rapporterna uppgifterna visar att de underliggande värdepappren har förvärvats inom två kalenderdagar före ex-dagen och/eller att de underliggande värdepapprens enligt förvararens uppgifter omfattas av finansiella arrangemang som inte har avslutats vid ex-dagen.

Om de metoder som föreslås i detta direktiv inte är tillämpliga, ska medlemsstaten tillämpa ett normalt återbetalningsförfarande där skattebetalaren eller dennes ombud kan begära återbetalning hos skatteförvaltningen. Genom detta direktivförslag säkerställs att åtminstone innehållet i de upplysningar som rapporteras till skatteförvaltningen omfattar de upplysningar som avses i förslaget.

2.2.6 Andra bestämmelser

Kommissionen föreslår också bestämmelser om dröjsmålsränta, civilrättsligt ansvar samt påföljder.

Enligt förslaget om dröjsmålsränta blir en medlemsstat som tillämpar förfarandet med snabb återbetalning tvungen att betala dröjsmålsränta till den del som behandlingen av återbetalningsärendet fördröjs.

I förslaget förutsätts att medlemsstaten säkerställer att certifierade finansförmedlare kan ställas till civilrättsligt ansvar för hela eller delar av den förlust av källskatt som medlemsstaten ådragit sig, om förmedlaren uppsåtligt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter enligt detta förslag.

I förslaget förutsätts dessutom att medlemsstaterna i enlighet med direktivförslaget föreskriver om påföljder (penalties) som ska tillämpas på överträdelse av nationella bestämmelser och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Dessa påföljder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

2.3 Bestämmeisernas ikraftträdande

Enligt direktivförslaget ska medlemsstaterna införa de lagar och andra författningar som direktivet förutsätter senast den 31 december 2026. De föreslagna bestämmelserna ska tillämpas från och med ingången av 2027.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

3.1 Rättslig grund

Artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) utgör rättslig grund för lagstiftningsinitiativ på området för direkt beskattning. Även om det inte hänvisas direkt till direkt beskattningen i artikel 115, hänvisas där till direktiv om tillnärmning av nationella lagar, eftersom de har direkt inverkan på den inre marknadens upprättande eller funktion. För att detta kriterium ska uppfyllas ska förslag till EU-lagstiftning om direkt beskattning sträva efter att rätta till inkonsekvenser hos den inre marknadens funktion. Av detta följer att direktiv enligt

artikel 115 i FEUF är det lämpliga rättsliga instrumentet för EU på området för direkt beskattningen.

Enligt artikel 288 i FEUF är direktiv bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men det överläts åt de nationella myndigheterna att välja form och tillvägagångssätt.

Förslaget innehåller nya regler för det förfarande som ursprungsstaten tillämpar när den tar ut källskatt för gränsöverskridande investeringar. Det är uttryckligen fråga om att få information om skatteprocessen och investeraren, inte om beskattningen. Medlemsstaterna har i sina skatteavtal ofta förbundit sig till en skattesats som är lägre än den nationella skatten. Tillämpningen av sänkt skattesats är på det sätt som anförts ovan problematisk för alla parter. De föreslagna bestämmelserna ökar insynen i de förvaringskedjor som används vid gränsöverskridande investeringar genom att förvararna i förvaringskedjan åläggs att till ursprungsstaten rapportera den information som de förfogar över om betalningar av avkastning, och den förvarare som står investeraren nära åläggs att rapportera information om den slutliga mottagaren till ursprungsstaten. Rapporteringsskyldigheten minskar risken för skattebedrägerier och hjälper investerarna att få förmånerna enligt skatteavtalet snabbare än tidigare.

En gemensam rapporteringsmodell och andra gemensamma processer i EU-området kan i praktiken fås till stånd endast genom ett enhetligt tillnärmelsesätt i enlighet med artikel 115 i FEUF. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med avseende på den rättsliga grunden.

3.2 Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt fördragsbestämmelsen ska unionen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Problemen med gränsöverskridande investeringar beror främst på att medlemsstaterna tillämpar olika system när de tar ut källskatt på utdelning eller räntor och beviljar skatteavtalsförmåner. Bristen på insyn i förvaringskedjan gör dessutom alla förfaranden riskbenägna när det gäller skattebedrägerier. De fragmenterade källskatteförfarandena inom EU medför höga administrativa kostnader för investerare, förvarare och skatteförvaltningar. Frågans gränsöverskridande karaktär kräver åtgärder på EU-nivå för att förenkla de administrativa förfarandena och minska efterlevnadskostnaderna.

De föreslagna åtgärderna har redan i mycket stor utsträckning genomförts i finsk lagstiftning, så det finns inget som hindrar att de skulle genomföras endast på medlemsstatsnivå. Den största fördelen med minskade administrativa kostnader, ökad insyn samt en väl fungerande marknad fås uttryckligen genom att förenhetliga källskatteprocesserna vid beskattningen av gränsöverskridande investeringar. Dessa mål kan uppnås i tillräcklig utsträckning endast med åtgärder på EU-nivå, som säkerställer effektiva och lika villkor för såväl nationella som utländska investerare samt inhemska och utländska förvarare. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med avseende på subsidiaritetsprincipen.

3.3 Proportionalitetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Förslaget förutsätter inte fullständig harmonisering, utan anger endast gemensamma inslag som skulle förbättra medlemsstaternas system för källskatt och stärka dem mot bedrägerier och fusk.

Införandet av ett gemensamt elektroniskt hemvistsintyg (eTRC) gynnar investerare, förvarare och skatteförvaltningar. Det nuvarande systemet, som är fragmenterat och delvis pappersbaserat, ersätts av ett helt digitalt system. Detta ökar digitaliseringen av de administrativa förfarandena i medlemsstaterna. Samtidigt ger det förvararna möjlighet att förbättra sina egna förfaranden och sin egen effektivitet i fråga om alla aktörer.

En gemensam EU-omfattande rapporteringsstandard minskar efterlevandskostnaderna för förvarare som är verksamma över gränserna, eftersom de kan använda samma rapporteringsstandard i hela EU i stället för en mångfald av olika rapporteringskrav.

Denna administrativa börda bör dessutom bedömas mot bakgrund av de initiativ som vissa medlemsstater nyligen antagit eller aviserat som svar på den senaste tidens skandalerna med skattebedrägerier och skattefusk när det gäller källskatteförfaranden. Genom dessa initiativ införs nya och omfattande rapporteringskrav för förvarare.

De föreslagna åtgärderna går således inte utöver vad som är nödvändigt för att nå de angivna målen. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med avseende på proportionalitetsprincipen.

3.4 Val av instrument

Förslagets rättsliga grund är artikel 115 i FEUF. Där bestäms uttryckligen att lagstiftning på detta område antas i form av direktiv. Sålunda kommer ingen annan rättsaktstyp på fråga när bindande bestämmelser som gäller beskattning utfärdas. Statsrådet anser att kommissionens förslag till val av instrument är motiverat.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning av handlingsalternativen

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning av de olika alternativen i förslaget.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Om direktivförslaget antas förutsätter det nationell lagstiftning för att genomföra direktivet. Direktivbestämmelserna ska genomföras i lagstiftningen om beskattningsförfarandena och särskilt i lagstiftningen om källbeskattningen. I princip har det redan föreskrivits i stor utsträckning om dessa förfaranden, med undantag av det elektroniska hemvistsintyget, genom lag i Finland.

Under den fortsatta behandlingen måste förslaget preciseras och de föreslagna åtgärderna bedömas mer ingående i förhållande till Finlands åtgärder och hur mycket det är motiverat att avvika från de processer som redan tillämpas i Finland.

4.3 Fördelar

Förslaget leder till kostnadsbesparingar för investerare, som uppskattas till cirka 5,17 miljarder euro per år, varav 730 miljoner euro till följd av en minskning av pappersarbetet (409 miljoner euro för investerare i EU). Detta beror på att investerarnas administrativa kostnader blir lägre, att fallen av dubbelbeskattning blir färre och att de återbetalda skattemedlen kan återinvesteras

snabbare. Initiativet bidrar till att komma till rätta med ett strukturellt och långvarigt hinder för gränsöverskridande investeringar och det hjälper också EU-företag att anskaffa kapital från en bredare investerarbas, vilket är ett centralt mål för CMU.

Trots att förvararna ådrar sig betydande kostnader på kort sikt för att införa de system som krävs för att följa det nya direktivet, förväntas de på längre sikt dra nytta av kostnadsbesparingar (uppskattningsvis cirka 13,5 miljoner euro per år) på grund av förenklade förfaranden, särskilt tack vare digitaliseringen av vissa aspekter av initiativet, såsom användning av eTRC eller ansökningar om flera skattelättnader på en gång.

Skatteförvaltningarna kommer dessutom att vara bättre rustade för att bekämpa skattefusk, vilket så småningom bör ha en positiv inverkan på skatteintäkterna. BNP förväntas påverkas positivt av detta initiativ, med ungefär 0,025 procent.

Förslaget förbättrar också finländska investerares möjlighet att få skatteavtalsenliga förmåner i anslutning till sina gränsöverskridande investeringar.

4.4 Kostnader och administrativ börda

4.4.1 Kommissionens bedömning

Förvarare får genomförandekostnader och årliga återkommande kostnader på 75,9 miljoner euro respektive 13 miljoner euro. Skatteförvaltningarna får också it-utvecklingskostnader för genomförandet av eTRC (uppskattningsvis 4,9–54 miljoner euro i utvecklingskostnader och 0,97–10,8 miljoner euro i återkommande kostnader) och de rapporteringssystem som behövs för att ta emot uppgifter (uppskattade till en engångskostnad på 18,2 miljoner euro och 3,5 miljoner euro per år i återkommande kostnader). Slutligen, med tanke på att antalet fall av dubbelbeskattning kommer att bli färre, kommer medlemsstaternas skatteintäkter att minska med uppskattningsvis 2,2 miljarder euro.

4.4.2 Skatteförvaltningens och den inhemska sektorns administrativa börda

Kommissionens förslag har i hög grad influerats av den TRACE-modell som Finland tillämpar och det förväntas således inte medföra några väsentliga förändringar i det förfarande som Finland tillämpar, utom när det gäller det elektroniska hemvistsintyget. För Finlands del kommer Skatteförvaltningen att ge sin egen bedömning av införandet av det nya förfarandet senare.

Det föreslagna rapporteringsförfarandets likheter med den modell som Finland tillämpar leder till att det inte förväntas orsaka några väsentligt tilläggskostnader för Finland. Det elektroniska hemvistsintyg som föreslås bli infört kommer att orsaka kostnader beträffande vilka Skatteförvaltningen kommer att ge sin egen bedömning. I Finland registrerade förvarare inom förvaringskedjan för finska aktier borde inte heller orsakas några väsentliga nya kostnader, eftersom de i mycket stor utsträckning kan agera på samma sätt som de gjort tidigare. Dessutom kan de i fortsättningen reproducera de processer som de tillämpat på finska aktier och tillämpa dem på andra europeiska aktier.

Kommissionens uppskattningar av skatteförvaltningarnas framtida kostnader motsvarar således sannolikt inte situationen i Finland, eftersom Finland i praktiken redan har gjort de investeringar i datateknik som orsakas av registreringen av förvarare och mottagningen av rapporter. Den modell som Finland tillämpar fungerar bra, och Finland kommer inte att dra någon direkt väsentlig nytta av ett genomförande av förslaget. Indirekt ökar förslaget antalet förvarare som är

registrerade i Finland ytterligare. År 2022 var 102 förvarare registrerade i det finska förvararregistret. Av dessa var 10 finska och 92 utländska. Finland skulle få mera och mer heltäckande uppgifter om slutmottagarna och uppgifternas korrekthet skulle förbättras, eftersom motsvarande uppgifter ska lämnas även till andra medlemsstater.

5 Förslagets förhållande till de grundläggande rättigheterna

Kommissionen konstaterar de grundläggande rättigheterna skyddas, särskilt kraven på skydd av personuppgifter enligt den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR). Personuppgifterna behandlas endast i syfte att kontrollera att korrekt källskattesats tillämpas på skattebetalaren och minska risken för skattebedrägeri och skattefusk. Personuppgifter överförs endast mellan enheter som deltar i förfarandena för källskattelättnader enligt detta direktiv. Den mängd personuppgifter som ska överföras begränsas i enlighet med GDPR-kraven till vad som är nödvändigt för att upptäcka underrapportering, utebliven rapportering eller skattebedrägeri eller skattefusk. Personuppgifter lagras endast så länge som det är nödvändigt för detta ändamål.

Jämlikhet, inbegripet jämställdhet, påverkas inte i någon utsträckning av detta initiativ.

Förslaget strider inte mot Finlands grundlag eller internationella människorättsinstrument som är förpliktande för Finland. Förslaget uppfyller de krav på skydd och övervakning av personuppgifter som ställs i unionens dataskyddslagstiftning.

6 Ålands behörighet

Saken hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Utkastet till promemoria om direktivförslaget har 14.–21.7.2023 behandlats i skriftligt förfarande i sektionen EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden.

Förslaget presenterades den 3 juli 2023 i högnivågruppen för skattefrågor och den 12 juli 2023 i rådets arbetsgrupp för den direkta beskattningen.

Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte uttalat sig i ärendet.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder målet att förbättra källskatteförfarandenas funktionsduglighet och tillförlitlighet. Statsrådet förhåller sig positivt till förslaget om tillnärmning av källskatteförfarandena inom unionen och understöder en standardisering av processerna för beviljande av skatteavtalsförmåner.

Statsrådet anser att strävan att öka transparensen i förvaringskedjorna för värdepapper vid gränsöverskridande investeringar effektiviserar medlemsstaternas förmåga att upptäcka och bekämpa skattebedrägerier, skattefusk och skatteflykt i källbeskattningen. Samtidigt stöder förslaget gränsöverskridande investeringar inom unionen.

Statsrådet stöder också utvecklingen av digitaliseringen av skatteförvaltningarnas verksamhet och anser att det är nyttigt att införa ett elektroniskt hemvistsintyg.

Statsrådet understöder förslaget, men anser att det innehåller flera tekniska detaljer som hänför sig till den praktiska tillämpningen av förslaget och som bör utredas ytterligare.