

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm
Stockholm

Vår referens/dnr: SN 170/2022

Er referens/dnr: Fi2022/03329

Stockholm, 2023-02-20

**Remiss av kommissionens förslag till direktiv om ändring av
direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om
beskattning (DAC 8)**

Föreningen Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att avge yttrande över angivna promemoria och ansluter sig till vad Näringslivets Skattedelegation anfört i bifogat yttrande.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Johan Fall

Katarina Bartels

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens/dnr: Fi2022/03329

Stockholm, 2023-02-20

Remissyttrande

Remiss av kommissionens förslag till direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 8)

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian (PM).

I förslaget till ändring av direktivet förslås bland annat en rapporteringsplikt för tjänsteleverantörer av kryptotillgångar, ett utökat informationsutbytet gällande gränsöverskridande förhandsbesked, införandet av gemensamma minimisanktioner vid bristande efterlevnad av DAC-reglerna samt en utökad rapporteringsskyldighet gällande finansiella konton.

I detta remissvar har NSD valt att yttra sig mer principiellt vad gäller införandet av en rapporteringsplikt för tjänsteleverantörer av kryptotillgångar, medan vissa andra förslag kommenteras mer detaljerat.

Rapportering av kryptotillgångar

Inom skatteområdet har EU på senare år infört ett antal krav på rapportering av uppgifter med efterföljande informationsutbyten mellan medlemsstaterna. Det senaste i raden av sådana krav är rapporteringsplikten för betaltjänstleverantörer, vilket ännu inte trätt i kraft. Det nästa senaste rapporteringskravet (DAC7) trädde i kraft vid årsskiftet, men den första tidpunkten för rapportering har ännu inte inträffat. Inom angränsande områden såsom exempelvis finans, betalningar och hållbarhet har det nyligen införts eller kommer snart införas ytterligare ett stort antal utökade rapporteringskrav. Den nu föreslagna rapporteringsplikten för tjänsteleverantörer av kryptotillgångar är med andra ord ännu en i raden av rapporteringsplikter.

En gemensam nämnare för flertalet av de rapporteringskrav/informationsutbyten som införts på skatteområdet är syftet att motverka olika former av skatteundandragande. Enligt NSD är det naturligtvis viktigt att bekämpa fusk och ekonomisk brottslighet, inte

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

NSD

NÄRINGS- SLIVETS SKATTE- DELEGATION

minst utifrån att det konkurrerar på ett snedvridande sätt med seriösa företagare. Viktigt är dock att vidtagna åtgärder för att bekämpa sådan verksamhet är träffsäkra och effektiva, dessutom måste grundläggande krav på rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten uppfyllas.

Någon uppföljning av effektiviteten i redan beslutade rapporteringskrav har inte gjorts i någon större omfattning. Det torde i dagsläget inte heller vara möjligt eftersom vissa lagstiftningsprodukter ännu inte trätt i kraft och i andra fall har första rapporteringstillfället ännu inte infallit. Av den granskning som Europeiska Revisionsrätten gjort i fem medlemsländer gällande DAC1 – DAC5 avseende åren 2014 – 2019 framgår att de upplysningar som utbyttes var av begränsad kvalitet och underutnyttjades, samt att det vidtogs minimala åtgärder för att övervaka systemets ändamålsenlighet.¹ Även om NSD har förståelse för önskemålet om en rapportering hänförlig till handeln med kryptotillgångar bör avsaknaden av en mer heltäckande utvärdering av befintliga rapporteringssystem och vad dessa ger för effekt på skatteuttaget medföra en återhållsamhet med införandet av nya rapporteringskrav.

Det är även svårt att överblicka hur ändamålsenlig en rapportering av kryptotillgångar blir i framtiden. Idag torde det visserligen inte vara vanligt att kryptotillgångar används som ett reguljärt betalningsmedel inom näringslivet. Beroende på utvecklingen av kryptomarknaden kan det dock inte uteslutas att kryptotillgångar blir ett mer reguljärt betalningsmedel, vilket skulle kunna medföra att rapporteringskrav som här föreslås leder till ett väldigt omfattande rapporteringskrav som inte leder till några beskattningsåtgärder från medlemsstaternas sida.

Såsom det remitterade förslaget är utformat omfattas även tjänsteleverantörer av kryptotillgångar hemmahörande utanför EU av rapporteringsplikten, förutsatt att dessa tillhandahåller tjänster till rapporteringspliktiga användare hemmahörande inom EU. NSD ställer sig tveksam till hur unionen ska säkerställa att sådan rapportering sker och för det fall detta inte sker, hur detta ska sanktioneras. Användare av kryptotillgångar som vill undvika rapportering av transaktioner torde, mot bakgrund av detta, i betydande utsträckning vända sig till tjänsteleverantörer utanför EU.

Vad gäller det föreslagna rapporteringsförfarandet avstår NSD från att yttra sig. Poängteras bör dock att om en rapporteringsplikt införs måste efterfrågade uppgifter vara av sådan karaktär att dessa är kända för de rapporteringspliktiga tjänsteleverantörerna.

Automatiskt utbyte av förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor för fysiska personer med stor nettoförmögenhet

I remitterade direktivutkastet föreslås att det obligatoriska automatiska utbytet av gränsöverskridande förhandsbesked ska utökas till att även omfatta förhandsbesked som avser fysiska personer med stor nettoförmögenhet. Med stor nettoförmögenhet avses enligt förslaget fysiska personer som innehar sammanlagt minst 1 000 000 EUR i finansiell eller investeringsbar förmögenhet eller förvaltande tillgångar, (borträknad personens huvudsakliga privatbostad). En person anses vara en fysisk person med stor

¹ Europeiska Revisionsrätten Särskild rapport 03/2021 s 49

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

nettoförmögenhet om denna minimitröskel uppnås vid någon tidpunkt under det kalenderår under vilket utbytet ska äga rum.

Motivet till förslaget beskrivs i svepande ordalag utan någon egentlig problembeskrivning. Som skäl för ett utvidgat utbyte anges att den nuvarande avsaknaden av utbyte innebär att skatteförvaltningarna kanske inte är medvetna om dessa förhandsbesked, vilket i sin tur riskerar skapa möjligheter till skattebedrägerier, skatteundandragande eller skatteflykt. Huruvida denna hypotes om omedvetenhet bland skatteförvaltningar stämmer, och hur vanlig den isåfall kan vara, framgår inte av förslaget. Om den skulle visa sig stämma, bör informationsåtgärder sättas in innan utökade rapporteringskrav föreslås. Ur ett strikt svenskt perspektiv har NSD dessutom svårt att se att förhandsbesked avseende fysiska personer i någon större omfattning riskerar skapa möjligheter till skattebedrägerier då förhandsbeskeden normalt endast avser den inhemska svenska beskattningen, varför delegationen ifrågasätter behovet av den föreslagna ändringen.

Enligt förslaget ska det automatiska utbytet inte bara avse förhandsbesked som lämnas efter ikraftträdandet utan även de besked som utfärdats, ändrats eller förnyats under perioden den 1 januari 2020 – den 31 december 2025. Detta under förutsättning att de fortfarande är giltiga den 1 januari 2026. NSD kan konstatera att i ärenden om förhandsbesked gäller s.k. absolut sekretess, inte bara för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden utan även beskedet i sig. Förhandsbeskeden omfattas därmed av samma starka skydd som beskattningsverksamheten i övrigt. Detta långtgående skydd motiveras av att en långtgående plikt att lämna uppgifter förutsätter ett starkt skydd.² Ett automatiskt utbyte av redan meddelade förhandsbesked är enligt NSD inte i linje med de grundläggande EU-rättsliga principerna om legalitet, förutsebarhet och berättigade förväntningar. Detta särskilt som behovet av och nytta med utbytet kan ifrågasättas.

Det torde också uppstå svårigheter att avgöra vilka förhandsbesked som ska utbytas då det, enligt vad NSD erfar, saknas registerdata på individnivå om förmögenhet för det stora flertalet medlemsländer.³ Givet denna omständighet måste beslutet om utbyte rimligen bygga på en egenrapportering från den skattskyldige. Detta ställer särskilt höga krav på att värderingsprinciperna för olika slags tillgångar och skulder tydliggörs för den enskilde och blir gemensamma för alla medlemsländer så att alla EU-medborgare likabehandlas. NSD noterar dock att det remitterade förslaget saknar beskrivningar av sådana värderingsprinciper och därmed inte heller ger någon närmare ledning för hur nettoförmögenheten ska beräknas.

Unionsgemensamma minimisanktioner

Enligt nu gällande direktiv ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagit i enlighet med direktivet. Det finns vidare ett krav enligt direktivet att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Därtill ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att de

² se prop. 1979/80:2 del A s. 256 f. och RÅ 83 2:9

³ Av de 20 EU-länder som inkluderas i OECD:s databas över förmögenhet (WDD) bygger statistiken endast i två fall, Danmark och Nederländerna, på registerdata. I övriga fall har statistiken framställts på basis av urvalsundersökningar vilket implicerar att registerdata där saknas: <https://www.oecd.org/social/WDD-Metadata.pdf>

NSD

NÄRINGS- SLIVETS SKATTE- DELEGATION

nationella bestämmelser som införts tillämpas. I det remitterade förslaget föreslås att gemensamma miniminivåer för sanktioner vid bristande efterlevnad av DAC-reglerna införs.

De miniminivåer som föreslås i det remitterade förslaget är

DAC2	50 000 EUR alt 150 000 EUR (vid omsättning över 6 mn EUR)
DAC4	500 000 EUR

DAC 6, DAC7 och DAC8	50 000 EUR alt 150 000 EUR (vid omsättning över 6 mn EUR) För fysiska personer är miniminivån 20 000 EUR
----------------------	---

Ovan angivna miniminivåer ska enligt förslaget tillämpas vid två beteenden som anses vara allvarliga, närmare bestämt vid underlåtenhet att rapportera efter två administrativa påminnelser och när den lämnade informationen innehåller ofullständiga, felaktiga eller falska uppgifter som uppgår till mer än 25 % av den information som skulle ha rapporterats i enlighet med vad som anges i avsnitt II B i bilaga VI.

Förslaget motiveras bland annat av vad som anförs i Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 03/2021, där revisionsrätten konstaterade att utbytet av skatteupplysningar visserligen är väletablerade men att mer behöver göras när det gäller övervakning, säkerställande av uppgifternas kvalitet och användning av de mottagna upplysningarna. Vidare konstateras i utkastet till direktivsändring att skillnaderna i sanktionssystem mellan medlemsländerna kan ha en negativ effekt på reglernas efterlevnad.

Varken av den åberopade rapporten från revisionsrätten eller av bakgrundsbeskrivningen i övrigt finns det någon analys som visar på att avlämnade rapporter i stor utsträckning är felaktiga. Av Revisionsrätten särskilda rapport (där man utvärderat hanteringen av DAC2 – DAC5) framgår snarast att de brister som finns är hänförliga till medlemsstaterna och deras myndigheter, exempelvis dålig uppföljning av systemen och underutnyttjande av inkomna uppgifter. Såvitt NSD kan utläsa innehåller rapporten inte heller någon rekommendation om åtgärder hänförliga till sanktionssystemet. Någon utvärdering synes inte skett av DAC6 och när det gäller DAC7 har första rapporteringstillfället ännu inte inträffat.

Vad som är effektivt, proportionellt och avskräckande kan skifta mellan olika länder eftersom sanktionerna måste se i en större kontext. Vad som anses vara en avskräckande sanktion kan skilja sig åt mellan länder beroende på rättstraditioner, allmänhetens rättsuppfattning etcetera. Därtill måste även hänsyn tas till olika former av eftergiftsgrunder och liknade bestämmelser eftersom även sådana bestämmelser påverkar huruvida en sanktion kan anses effektiv, proportionell och avskräckande.

Det faktum att skillnaderna i sanktionssystem kan ha en negativ effekt på reglernas efterlevnad, utan evidens att reglerna verkligen inte efterlevs, är enligt NSD inte skäl nog att kräva gemensamma minimisanktioner. Utgångspunkten måste i stället vara att sanktionssystem bäst utformas av respektive medlemsstat, även om det enligt NSD kan finnas skäl att vid utformning av ett sanktionssystem i viss mån beakta utformningen av sanktionssystem i andra medlemsstater.

För det fall minimisanktioner införs ifrågasätter NSD de föreslagna beloppens storlek. Den föreslagna minimisanktionen för bristande efterlevnad av DAC4 föreslås exempelvis uppgå

NSD

NÄRINGS LIVETS SKATTE - DELEGATION

till 500 000 EUR. Av sammanställningen⁴ som visar sanktionsavgifter hos medlemsstaterna framgår att den föreslagna miniminivå överstiger maximibeloppet hos samtliga de länder där ett sådant belopp finns angivet. Liknande mönster går att utläsa för övriga föreslagna minimisanktioner. Någon motivering till föreslagna sanktionsnivåer saknas också helt, vilket är en brist i beredningsprocessen.

Ett system med höga sanktionsavgifter för de rapporteringskrav som omfattas av direktivet kan även diskuteras ur legitimitetssynpunkt. Som huvudregel avser rapporteringen inte den rapporterandes egen skattesituation utan utgör en kontrolluppgift för någon annan. Rapporteringsplikten är ett resultat av att myndigheterna själva inte klarar kontrollverksamheten. De rapporteringspliktiga subjekten får därmed anses vara myndigheternas oavlönade, förlängda arm i kontrollverksamheten. Att i det fallet därtill åläggas stränga sanktioner om rapporteringsplikten inte fullgörs får anses stötande och skulle undergräva legitimiteten i systemet, särskilt som de uppgifter som ska lämnas många gånger inte kommer ha någon direkt betydelse för ett skatteuttag.

Utökad rapportering av finansiella konton

Vissa av de förändringar som föreslås gällande rapporteringen av finansiella konton kommer inte kunna efterlevas på ett tillförlitligt sätt och gällande andra förslag bör dessa inte införas med retroaktiv verkan. Dessutom kan ändamålsenligheten med rapportering av vissa uppgifter ifrågasättas, såsom uppgift om kontot är nytt eller gammalt, antalet kontohavare till ett gemensamt konto samt typ av finansiellt konto.

Uppgiften om en kontohavare har lämnat ett egenintygande bör, om det är ändamålsenligt att uppgiften överhuvudtaget lämnas, endast vara en obligatorisk uppgift efter det att de nya reglerna träder i kraft.

Såvitt NSD erfar är det inte helt entydigt om ett konto är öppnat från den 1 januari 2016 eller inte, (dvs om det är befintligt eller nytt). Detta kan exempelvis bero på sammanslagningar eller migration av IT-system i samband med att två finansiella institut fusionerats eller vid större IT-uppdateringar.

Kravet på att lämna uppgift om på vilken grund någon är verklig huvudman avseende befintliga finansiella konton ska enligt uppgift inte vara självklart elektroniskt sökbart varför NSD anser att denna uppgift endast ska lämnas för konton som öppnas efter att reglerna trätt i kraft.

NÄRINGS LIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall

Katarina Bartels

⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT sid 80ff