



Ändringsdirektiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 8)

Finansdepartementet

2022-02-07

Dokumentbeteckning

COM(2022) 707

Förslag till RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning

Sammanfattning

Förslaget innehåller förändringar av befintliga regler gällande utbyte av information och administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. Förslaget utvidgar även tillämpningsområdet för direktivet avseende automatiskt utbyte av information till att gälla information rapporterad av en rapporteringsskyldig leverantör av kryptotillgångstjänster. Reglerna om åtgärder för kundkännedom, rapporteringskrav och andra regler som ska tillämpas på rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster är baserade på OECD:s regelverk för rapportering av kryptotillgångar.

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Regeringen är därför positiv till det övergripande syftet med förslaget, nämligen att säkerställa att korrekt beskattning kan ske i så hög grad som möjligt och att även i övrigt stärka det administrativa samarbetet på skatteområdet.

1.1 Ärendets bakgrund

Rådet antog den 27 februari 2020 rådsslutsatser om rättvis och effektiv beskattning i tider av återhämtning, om utmaningar på skatteområdet i samband med digitalisering och om god förvaltning på skatteområdet i och utanför EU. I Ekofinrådets rapport till Europeiska rådet om skattefrågor som godkändes av Europeiska rådet den 1 december 2021 anges att kommissionen under 2022 förväntas lägga fram ett lagstiftningsförslag om ytterligare översyn av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, när det gäller utbyte av information om kryptotillgångar och förhandsbesked för förmögna personer.

Europaparlamentet antog den 10 mars 2022 sin resolution med rekommendationer till kommissionen om rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin och där Europaparlamentet välkomnar kommissionens handlingsplan och stödjer dess grundliga genomförande, samt särskilt uppmanar kommissionen att utvidga det automatiska utbytet av upplysningar mellan medlemsstaterna till att omfatta ytterligare kategorier av inkomster och tillgångar såsom kryptotillgångar.

Förslaget bygger också på det parallella arbete som gjorts inom OECD kring modellregler för rapportering och informationsutbyte för beskattningsändamål avseende kryptotillgångar (CARF) och en utvidgning av tillämpningsområdet för informationsutbytet av upplysningar om finansiella konton (CRS) till att täcka e-pengar. En överenskommelse kunde nås i augusti 2022, vilket sedan välkomnades av G20 i en deklARATION i november 2022.

Europeiska revisionsrätten har även påtalat vissa brister med direktivet om administrativt samarbete. Härvid nämns som särskilt problematiska delar av ramverket avsaknaden av specifika bestämmelser som täcker in e-pengar och centralbankers digitala valutor, gränsöverskridande förhandsbesked för fysiska personer med hög nettoförmögenhet och ottydlighet avseende efterlevnadsåtgärder. Även Europaparlamentet har i sin resolution från den 16 september 2021 påtalat brister med direktivet.

Kommissionen har genomfört ett offentligt samråd om det ovan nämnda förslaget. Konsultationen avslutades i juni 2021.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till ändringar av direktivet innehåller flera delar. För det första innehåller förslaget bestämmelser om att alla leverantörer av kryptotillgångstjänster, oavsett storlek eller lokalisering, ska rapportera transaktioner från kunder som är bosatta i EU. Förslaget innehåller även bestämmelser som syftar till att harmonisera nivåerna på de sanktioner som medlemsstaterna ska ha infört för överträdelse av nationella bestämmelser

som antagits i enlighet med direktivet. Kommissionen föreslår bl.a. även en utvidgning av finansinstitutens rapporteringsskyldigheter, så att de omfattar e-pengar och digitala valutor, samt att tillämpningsområdet för det automatiska informationsutbytet utvidgas, så att det omfattar förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor avseende fysiska personer med hög nettoförmögenhet.

1.2.1 Rapporteringsskyldighet och informationsutbyte mellan medlemsstater avseende kryptotillgångar och e-pengar

I en ny artikel anges tillämpningsområdet och villkor för det obligatoriska utbytet av upplysningar som ska rapporteras av rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster till de behöriga myndigheterna. Detaljerade regler för rapporteringen läggs i en ny bilaga VI. Reglerna innehåller en skyldighet för rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster att samla in och kontrollera informationen i linje med förfaranden som närmare anges i förslaget. Den rapporteringsskyldiga leverantören av kryptotillgångstjänster ska sedan rapportera information om användarna av kryptotillgångar och om relevanta transaktioner av kryptotillgångar till den relevanta behöriga myndigheten. Sedan ska den rapporterade informationen utbytas mellan den behöriga myndigheten som tagit emot informationen och den behöriga myndigheten i de medlemsländer som berörs.

I anslutning till detta föreslås även förändring av de bestämmelser som infördes genom direktiv 2014/107/EU (DAC 2) om upplysningar om finansiella konton från rapporteringsskyldiga finansiella institut. Den 26 augusti 2022 enades OECD-länderna om förändringar av den gemensamma rapporteringsstandarden (CRS). Kommissionen föreslår nu att dessa förändringar tas i beaktande. Förändringarna innebär att tillämpningsområdet utvidgas till e-pengar och centralbankers digitala valutor.

1.2.2 Vissa andra ändringar av det befintliga informationsutbytet och det administrativa samarbetet på skatteområdet

I direktivet anges de kategorier av inkomst och tillgångar som är föremål för obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar mellan medlemsländerna. I förslaget till ändring läggs även utdelningsinkomster som inte hanteras via ett depåkonto till som kategori. I förslaget finns vidare en ändring som innebär att medlemsländer måste utbyta upplysningar som finns tillgängliga gällande alla sju kategorier av inkomst och tillgångar till skillnad från dagens krav på fyra kategorier, när det gäller beskattningsperioder som startar den 1 januari 2026 eller senare.

I direktivet finns även bestämmelser om automatiskt utbyte av förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning för personer andra än fysiska personer. Denna bestämmelse föreslås utvidgas till fysiska personer med hög nettoförmögenhet som

innehåller minst 1 miljon euro i finansiell eller investeringsbar förmögenhet eller tillgångar under förvaltning, exklusive personens huvudsakliga bostad. Detta ska även gälla för förhandsbesked beslutade, ändrade eller förnyade mellan 1 januari 2020 och 31 december 2025, under förutsättning att de fortsatt är giltiga 1 januari 2026.

Direktivets bestämmelser gällande sanktioner föreslås ändras så att det särskilt anges att medlemsländer måste införa sanktioner som är tillämpliga för överträdelse av nationella regler som är antagna i enlighet med direktivet och som gäller artiklarna 8(3a) och 8aa–8ad. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. En lägsta administrativ sanktion ska vara tillämplig när det gäller icke-rapportering efter två administrativa påminnelser eller då den rapporterade informationen innehåller ofullständig, icke korrekta eller falska data som uppgår till mer än 25 procent av de upplysningar som skulle ha rapporterats. Den senare grunden för miniminivå gäller endast för sådan information som skulle ha rapporterats i enlighet med den nya bilagan VI.

Kommissionen föreslår ytterligare förändringar i regelverket för att förbättra bestämmelserna. En av dessa är att en ny bestämmelse införs enligt vilken medlemsländerna ska införa en mekanism för att säkerställa att informationen som erhållits genom rapporteringen och utbytet av upplysningar kan användas för andra ändamål än beskattning. Det gäller situationer där det finns en överenskommelse på EU-nivå att använda sådan information för att genomföra sanktioner i en internationell kontext. Det föreslås även ett förtydligande att upplysningar som kommuniceras mellan medlemsländer också ska få användas för bedömning, administration och verkställighet av tullavgifter, penningtvätt och motverkande av finansiering av terrorism. Kommissionen föreslår även några mer tekniska förändringar, så som att en bestämmelse införs som innebär att medlemsländerna ska säkerställa att rapporterade individers eller företags skatteregistreringsnummer som även kallas TIN-nummer (Tax Identification Number) ska inkluderas i den information som kommuniceras enligt vissa angivna artiklar, även om det inte anges särskilt i respektive artikel.

1.2.3 Övrigt

Det föreslås slutligen att medlemsstaterna senast den 31 december 2025 ska 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 2026. Vissa bestämmelser ska enligt förslaget genomföras i nationell lagstiftning senast den 1 januari 2024 och tillämpas från den 1 januari 2025 respektive genomföras senast den 1 januari 2027 och tillämpas från 1 januari 2028.

I svensk rätt finns det inga bestämmelser om rapporteringsskyldighet för tillhandahållare av kryptotillgångar. När det gäller sanktioner finns bestämmelser i skatteförfarandelagen om dokumentationsskyldighet (49 b kap.), rapporteringsavgift (49 c kap.) och plattformavgift (49 d kap.) samt regler om vitesföreläggande (44 kap.). När det gäller förslagen som syftar till att förbättra det befintliga administrativa samarbetet bedöms det preliminärt att ändringar kommer att behöva göras i bl.a. skatteförfarandelagen (2011:1244), lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning och lagen (2020:437) om rapporteringspliktiga arrangemang.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget kan finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF). Kommissionen bedömer vidare att ytterligare skatteintäkter till följd av förslaget kan uppgå till 2,4 miljarder euro på sammantagen EU-nivå. Kommissionen gör vidare bedömningen att engångskostnaden som förväntas uppkomma med anledning av förslaget (på sammantagen EU-nivå och avseende både skattemyndigheter och berörda rapporteringspliktiga aktörer) kommer att uppgå till ca 300 miljoner euro. De återkommande kostnaderna bedöms av kommissionen uppgå till ca 25 miljoner euro per år (även det på sammantagen EU-nivå och avseende både skattemyndigheter och berörda rapporteringspliktiga aktörer).

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

I svensk rätt finns i dag inga bestämmelser om rapporteringsskyldighet för tillhandahållare av kryptotillgångar. Införandet av en rapporteringsskyldighet kan innebära att den administrativa bördan ökar för de som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Det är också sannolikt att förslaget bl.a. kommer att leda till fler uppgifter för myndigheter, däribland Skatteverket, att utföra. Det är inte möjligt att nu ange omfattningen av merarbetet för Skatteverket. Samtidigt bör fördelarna med ett EU-gemensamt regelverk beaktas. Möjligheterna för skattemyndigheterna att få kännedom om inkomster som genereras via leverantörer av kryptotillgångstjänster och vilka användarna är kan också förväntas öka med förslaget. På sikt motverkas därigenom skatteflykt och skatteundrandragande, vilket medför 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, skatteundragande, aggressiv skatteplanering och skadlig skattekonkurrens. Skattemyndigheterna har i dag svårt att få tillräcklig information för att kunna bedöma och kontrollera inkomster från kryptotillgångar. En rapporteringsskyldighet och ett automatiskt utbyte av sådana uppgifter ökar möjligheterna att förhindra bl.a. bortfall av skatteintäkter. Regeringen stödjer även att det lämnas förslag som syftar till att det redan väl fungerande administrativa samarbetet i fråga om beskattning görs ännu mer robust och effektivt. Regeringen är därför på ett övergripande plan positiv till förslaget. Det är viktigt att det administrativa samarbetet uppnår en lämplig balans mellan komplexitet och effektivitet. Reglerna bör vara förutsebara, proportionerliga och träffsäkra utifrån syftet. Nyttan av att ha harmoniserade regler måste vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler. Överlappning av olika regleringar bör vidare så långt som möjligt undvikas. Dubbelbeskattning och en orimlig administrativ börda för skattskyldiga, skatteförvaltningar eller andra berörda myndigheter bör undvikas.

Förslaget förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari 2023 till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget presenterades den 8 december 2022 och behandlades för första gången i rådets arbetsgrupp för skattefrågor den 9 januari 2023.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats med sista svarsdag den 20 februari 2023. Remissinstansernas ståndpunkter är således inte kända vid framtagandet av denna faktagromemoria.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen föreslår artikel 113 och 115 FEUF som rättsliga grunder. Rådet kan anta förslaget med enhällighet efter hörande av Europaparlamentet.

Kommissionen anser att förslaget är i linje med subsidiaritetsprincipen och motiverar detta med att förslaget gäller administrativt samarbete i fråga om beskattning inom Europeiska unionen och att detta inkluderar några ändringar för att förbättra befintliga regler som gäller gränsöverskridande samarbete mellan skatteadministrationer i olika medlemsländer. Kommissionen anger att skattemyndigheter saknar upplysningar för att granska inkomster som erhållits genom användandet av kryptotillgångar och potentiella skattekonsekvenser, samtidigt som marknaderna för kryptotillgångar ökat i betydelse de senaste åren. Kommissionen anger att de flesta medlemsländer redan har lagstiftning eller administrativa riktlinjer för att beskatta inkomster som erhållits genom investeringar i kryptotillgångar, men de saknar ofta information som skulle göra det möjligt för dem att beskatta inkomsterna.

Kommissionen anger vidare att ett harmoniserat ramverk för rapportering är oundgängligt givet den gränsöverskridande dimensionen av tjänster tillhandahållna av rapporteringsskyldig tjänsteleverantör av kryptotillgångar. Kommissionen anser vidare att det är nödvändigt att genomföra denna åtgärd på EU-nivå för att kunna säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt på ett identifierat problem. Kommissionen räknar upp tre specifika anledningar:

1. Det föreslagna direktivet kommer att säkerställa en enhetlig tillämpning av reglerna inom EU.
2. Samma rapporteringskrav kommer att vara tillämpliga för alla rapporteringsskyldiga tjänsteleverantörer av kryptotillgångar.
3. Rapportering kommer att åtföljas av utbyte av upplysningar och på så vis ge skatteadministrationer möjlighet att erhålla omfattande information om inkomster förtjänade genom investeringar i kryptotillgångar.

Kommissionen redogör inte uttryckligen för hur förslaget om nivåer för lägsta administrativa sanktionsavgifter förhåller sig till subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anger vidare att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med utbyte av upplysningar och administrativt samarbete. Kommissionen anser att gemensamma regler är ett minimum för att kunna tackla problemen på ett effektivt sätt. Kommissionen anger även att förslaget representerar ett proportionellt svar för att fylla de luckor i regelverket som identifierats.

Regeringen delar i stort kommissionens bedömning avseende subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari 2023 till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

DAC: Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EG.