



Meddelande om fler åtgärder för skattetransparens och bekämpning av skatteflykt och skatteundandragande

Finansdepartementet

2016-09-07

Dokumentbeteckning

COM (2016) 451 final

Meddelande om ytterligare åtgärder för att öka transparensen och främja bekämpandet av skatteundantagande och skatteflykt

Sammanfattning

Kommissionen presenterar prioriteringar när det gäller ytterligare åtgärder för att motverka skatteflykt, skatteundandragande och olagliga finansiella aktiviteter.

Bygg ut kopplingen mellan regler mot penningtvätt och transparens på skatteområdet

Faktapromemorior har lämnats avseende en utbyggnad av kopplingen mellan regler mot penningtvätt och transparens på skatteområdet (se Faktapromemoria 2015/16:FPM117) och direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning (se Faktapromemoria 2015/16:FPM127).

Förbättra informationsutbytet vad gäller upplysningar om verkliga huvudmän

Kommissionen har börjat undersöka i vilket ramverk på EU-nivå som ett automatiskt informationsutbyte av verkliga huvudmän skulle kunna implementeras. Kommissionen anger att de under hösten kommer att presentera sin första analys av frågan.

Utöka tillsynen av de som främjar och möjliggör aggressiv skatteplanering

Kommissionen kommer att undersöka hur skatterådgivares verksamhet kan belysas bättre och på vilket sätt det går att effektivt avskräcka de som främjar och möjliggör aggressiv skatteplanering.

EU förfogar över ett antal verktyg för att främja god förvaltning i skattefrågor globalt, till exempel avtal med tredjeländer och utvecklingsbistånd. Kommissionen arbetar för närvarande med rådets uppförandekodgrupp för att fastställa de mest relevanta länderna att undersöka enligt detta förfarande, i syfte att färdigställa en första EU-förteckning under 2017.

Förbättra skyddet för anmälare ("whistle-blowers")

Kommissionen kommer att bedöma behovet av horisontella eller ytterligare sektorsspecifika åtgärder för att stärka skyddet för anmälare.

Flera fall av skatteflykt och skatteundandragande har nyligen uppmärksammats tack vare anmälare. Befintlig EU-lagstiftning omfattar skydd av anmälare inom sektorsspecifik lagstiftning, till exempel om marknadsmissbruk.

Att motverka skatteflykt och skatteundandragande är en hög politisk prioritering för Sverige. Regeringen är därför på ett allmänt plan positiv till arbete med denna inriktning.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

OECD och G20 har tillsammans under drygt två års tid arbetat med ett projekt för att motverka skattebaserosion och flyttning av vinster (BEPS). OECD publicerade det slutliga BEPS-paketet, som omfattar 15 åtgärder för att motverka BEPS, den 5 oktober 2015. I rådet har BEPS-frågan diskuterats parallellt med OECD:s arbete. Vid Ekofinrådets möte den 8 december 2015 antogs rådsslutsatser om BEPS i EU. I dessa understryks bl.a. behovet av gemensamma lösningar på EU-nivå samt en effektiv och snabb koordinerad implementering av anti-BEPS-åtgärderna i medlemsstaterna. Kommissionen har med anledning av detta den 28 januari 2016 presenterat ett paket med åtgärder mot skatteflykt som innehåller viktiga initiativ som behövs för att förbättra effektiv beskattning och transparens på den inre marknaden.

God förvaltning på skatteområdet inom EU omfattas av standarder i fråga om transparens, informationsutbyte och rättvis skattekonkurrens. Kommissionen publicerade 2009 ett meddelande om god förvaltning i skattefrågor (KOM(2009) 201, 2008/09:FPM126). Under 2010 publicerade kommissionen ett meddelande om samarbete med utvecklingsländer för att främja god förvaltning i skattefrågor (KOM(2010) 163, 2009/10:FPM88). I samband med att kommissionen 2012 publicerade sin handlingsplan mot skattebedrägeri och skatteundandragande, publicerade de även en rekommendation om åtgärder för att uppmuntra tredjeländer att tillämpa miniminormer för god förvaltning i skattefrågor (C(2012) 8805) samt en

rekommendation om aggressiv skatteplanering (C(2012) 8806). I samband med detta inrättades kommissionens rådgivande arbetsgrupp Plattformen för god förvaltning i skattefrågor, bl.a. i syfte att diskutera rekommendationerna.

Utvecklingen inom internationell företagsbeskattning har varit omfattande de senaste åren genom G20/OECD:s BEPS-projekt och framväxten av automatiskt informationsutbyte som ny global standard. Inom EU har ett antal åtgärder vidtagits och fler åtgärder kan förväntas. Kommissionen har tidigare presenterat en strategi för att arbeta vidare inom detta område i förhållande till tredje länder.

Meddelandet presenterades den 5 juli 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen tar i sitt meddelande upp fem prioriterade åtgärder som syftar till att motverka skatteflykt, skatteundandragande och olagliga finansiella aktiviteter.

Bygg ut kopplingen mellan regler mot penningtvätt och transparens på skatteområdet

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt, se direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning (se Faktapromemoria 2015/16:FPM127).

När det gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG, se revidering av fjärde penningtvättsdirektivet resp. av direktiv 2009/101/EG (se Faktapromemoria 2015/16:FPM117).

Förbättra informationsutbytet vad gäller upplysningar om verkliga huvudmän

Kommissionen har börjat undersöka i vilket ramverk på EU-nivå som ett automatiskt informationsutbyte av verkliga huvudmän skulle kunna implementeras, för att tillförsäkra att skattemyndigheter har aktuell och tillförlitlig information om utländska företag och truster. Kommissionen anger att de under hösten kommer att presentera sin första analys av frågan för medlemsstaterna och baserat på mottagna synpunkter bestämma kommande åtgärder.

Utöka tillsynen av de som främjar och möjliggör aggressiv skatteplanering

Vissa skatterådgivare och finansförmedlare har spelat en central roll för att underlätta skatteflykt. Kommissionen kommer att undersöka hur skatterådgivares verksamhet kan belysas bättre och på vilket sätt det går att effektivt avskräcka de som främjar och möjliggör aggressiv skatteplanering.

Främja god förvaltning i skattefrågor globalt

EU förfogar över ett antal verktyg för att främja god förvaltning i skattefrågor globalt, till exempel avtal med tredjeländer och utvecklingsbistånd. Medlemsstaterna har, vid Ekofinrådets möte i maj 2016, godkänt förslaget om att upprätta en EU-förteckning över tredjeländer som inte respekterar de standarder för god förvaltning i skattefrågor som kommissionen fastställt i sin externa strategi för effektiv beskattning. Det förberedande arbetet med denna förteckning förväntas ha en stark avskräckande effekt på tredjeländer som aktivt uppmuntrar skadliga skattemetoder eller vägrar att respektera internationella standarder för god förvaltning. Kommissionen arbetar för närvarande med rådets uppförandekodgrupp för att fastställa de mest relevanta länderna att undersöka enligt detta förfarande, i syfte att färdigställa en första EU-förteckning redan under 2017.

Förbättra skyddet för anmälare ("whistle-blowers")

Flera fall av skatteflykt och skatteundandragande har nyligen uppmärksammats tack vare anmälare. Europaparlamentet och andra grupper från det civila samhället har anhängit om förstärkta åtgärder för att skydda dem som avslöjar sådan verksamhet i allmänhetens intresse. Befintlig EU-lagstiftning omfattar skydd av anmälare inom sektorsspecifik lagstiftning, till exempel om marknadsmissbruk. Kommissionen kommer att bedöma behovet av horisontella eller ytterligare sektorsspecifika åtgärder för att stärka skyddet för anmälare.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de som behandlas i separata faktapromemorior som påverkar svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt, se Faktapromemoria 2015/16:FPM127.

När det gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG, se Faktapromemoria 2015/16:FPM117.

Meddelandet innehåller inga ytterligare konkreta förslag.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de som behandlas i separata faktapromemorior. Att motverka skatteflykt och skatteundandragande är en hög politisk prioritering för Sverige. Regeringen är därför på ett allmänt plan positiv till arbete med denna inriktning. Nyttan att ha harmoniserade regler mot skatteundandragande måste dock vägas mot medlemsstaternas befogenheter och möjligheten att kunna införa och behålla egna nationella regler.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt är flera medlemsstater positiva till syftet med förslaget men anser att tiden för genomförande, senast den 31 december 2016, är alltför kort, se Faktapromemoria 2015/16:FPM127.

När det gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG är medlemsstaternas ståndpunkter inte kända ännu, se Faktapromemoria 2015/16:FPM117.

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de förslag om ändringar i direktiv som nyss nämnts.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt är institutionernas ståndpunkter inte kända, se Faktapromemoria 2015/16:FPM127.

När det gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG är institutionernas ståndpunkter inte kända ännu, se Faktapromemoria 2015/16:FPM117.

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de förslag om ändringar i direktiv som nyss nämnts.

Meddelandet om prioriteringar avseende ytterligare åtgärder för att motverka skatteflykt, skatteundandragande och olaglig finansiell aktivitet kommer inte att remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt, se direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning har det samma rättsliga grund som direktiv 2011/16/EU, dvs artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikel 115 FEUF beslutas skattefrågor med enhällighet i ministerrådet, efter att Europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén har hörts, (se faktapromemoria 2015/16:FPM127).

När det gäller förslaget direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG, se revidering av fjärde penningtvättsdirektivet resp. 2009/101/EG anges den rättsliga grunden för förslaget vara artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande (se faktapromemoria 2015/16:FPM117).

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de förslag om ändringar i direktiv som nyss nämnts.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anger att föremålet för dessa ändringar har samma rättsliga grund som direktiv 2011/16/EU, dvs. artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion. I artikel 115 i EUF-fördraget föreskrivs om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion och gör tillnärmningen av lagstiftningen nödvändig.

Kommissionen anger att för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och på lika villkor när det gäller medlemsstaternas förmåga att korrekt

övervaka genomförandet av direktivet om administrativt samarbete, ska skattemyndigheterna i alla EU:s medlemsstater ha tillgång till nödvändig tillträdesbehörighet.

Regeringen anser att det är en riktig bedömning.

Enligt kommissionen så belyser de problem som identifierats det faktum att skatteflyktingar och deras medhjälpare alltid inriktar sig på de regelverk där transparensen är svag och utnyttjar sårbarheten i deras tillämpning. För att säkerställa att sådana möjligheter begränsas och för att garantera lika villkor mellan medlemsstater, är det nödvändigt att definiera ett gemensamt regelverk som gör det möjligt för skattemyndigheterna att uppfylla sina övervakningsskyldigheter.

Enligt kommissionen är förslaget därmed det mest proportionella svaret på det identifierade problemet. Därför går de föreslagna ändringarna inte utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de berörda frågorna och uppnår på detta sätt fördragets mål om en väl fungerande inre marknad.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitetsprincipen som anges i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att förslaget som helhet är förenligt med proportionalitetsprincipen, (se Faktapromemoria 2015/16:FPM127).

När det gäller förslaget till direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG gör kommissionen bedömningen att förslaget är förenligt med *subsidiaritetsprincipen*. Som skäl anges att det befintliga ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är etablerat på unionsnivå och därmed kan inte förbättringar ske genom att medlemsstaterna agerar själva. Frånvaron av koordinerade regler mellan de olika medlemsstaterna bedöms inte vara i linje med den inre marknadens funktion och heller inte effektivt för att bemöta de hot och utmaningar som den gränsöverskridande terrorismen utgör. Ett bristande eller mindre effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i ett medlemsland kan vidare exploateras av kriminella och få allvarliga konsekvenser för andra medlemsstater. Därför är det viktigt att säkerställa ett harmoniserat ramverk på unionsnivå.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Rörande *proportionalitetsprincipen* anser kommissionen att man har hittat den rätta balansen. Vissa av förslagen, såsom sänkningen av trösklarna för förbetalda kort och transparens rörande information om verkliga huvudmän,

kunde gått längre; för förslaget om tillgång till information om innehavare av konton ges medlemsstaterna valmöjligheter i genomförandet.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning att utkastet till lagstiftningsakt är förenligt med proportionalitetsprincipen. Emellertid blir det viktigt under förhandlingarna att bevaka att detta inte förändras samt att förslagen i tillräcklig utsträckning balanserar värden som t.ex. personlig integritet och dataskydd, (se Faktapromemoria 2015/16:FPM117).

Meddelandet innehåller inga konkreta förslag utöver de förslag om ändringar i direktiv som nyss nämnts.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

När det gäller förslaget till direktiv om ändring i direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt, behandlades det första gången i rådsarbetsgruppen för skattefrågor den 19 juli 2016 och kommer att behandlas där igen den 6 september 2016, se Faktapromemoria 2015/16:FPM127.

När det gäller förslaget direktiv om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om ändring av direktiv 2009/101/EG, behandlades det första gången i rådsarbetsgruppen den 19 juli 2016. Nästa möte är planerat till den 5 september 2016, se Faktapromemoria 2015/16:FPM117.

Kommissionen anger att de kommer att driva de åtgärder som anges i meddelandet under de närmaste månaderna och fastställa lämpliga åtgärder på EU-nivå som ska vidtas för var och en av dem.

4.2 Fackuttryck/termer