



Ändringar i direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning, såvitt gäller automatiskt informationsutbyte

Finansdepartementet

2013-08-28

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 348

Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU när det gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar på skatteområdet

Sammanfattning

Inom Europeiska unionen utbyts information om alla typer av skatter. Beträffande vissa skatter och inkomster utbyts information automatiskt genom att medlemsstaterna lämnar gränsöverskridande kontrolluppgifter. Automatiskt informationsutbyte på den direkta beskattningens område sker för närvarande inom Europeiska unionen vad avser ränteinkomster, på grundval av sparandedirektivet¹. I direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning² finns för närvarande också bestämmelser om automatiskt informationsutbyte avseende fem andra kategorier av inkomster och kapital. Skyldigheten för en medlemsstat att utbyta dessa upplysningar begränsas dock till sådana upplysningar som medlemsstaten har tillgängliga. I direktivet föreskrivs också bl.a. att en medlemsstat får meddela varje annan medlemsstat att den inte önskar erhålla upplysningar som inte överstiger ett visst tröskelvärde. Vidare föreskrivs en möjlighet för kommissionen att lägga fram förslag för rådet om ytterligare inkomst- och kapitalkategorier som ska omfattas av det automatiska informationsutbytet.

¹ rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar.

² Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

Efter att den ekonomiska och finansiella krisen inleddes har vikten av att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt alltmer betonats i den internationella debatten och i fråga om beskattning har automatiskt informationsutbyte framhållits som den mest effektiva metoden för denna strävan.

Kommissionen föreslår att direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning ändras på så sätt att de kategorier av inkomster och kapital avseende vilka automatiskt utbyte ska ske, ska utvidgas till att omfatta även tillgångar och kapitalinkomster på finansiella konton. Medlemsstaternas skyldighet att utbyta information om de nya kategorierna av inkomster och kapital föreslås gälla oavsett om de redan har denna information tillgänglig eller inte.

Den andra och fristående delen av förslaget är att slopa möjligheten för en medlemsstat att meddela varje annan medlemsstat att den inte önskar erhålla upplysningar om inkomster och kapital som inte överstiger ett visst tröskelvärde.

Regeringen stödjer allmänt sett ett utökat automatiskt informationsutbyte. Regeringen stödjer därför förslaget. Det är viktigt att det utökade automatiska informationsutbytet så nära som möjligt återspeglar det informationsutbyte som följer av modellen för bilaterala FATCA-avtal med USA. Det är också viktigt att information om de nya kategorierna av inkomster och kapital inte ska utbytas avseende beskattningsperioder före den tidpunkt då ändringarna ska ha genomförts i medlemsstaterna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det nuvarande direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning beslutades den 15 februari 2011 och ersatte då det gamla s.k. handräckningsdirektivet från 1977. I direktivet finns obligatoriska bestämmelser om automatiskt informationsutbyte avseende inkomster från anställning, styrelsearvoden, livförsäkringsprodukter som inte omfattas av andra unionsrättsakter om utbyte av upplysningar och andra liknande åtgärder, pensioner samt ägande av och inkomster från fast egendom. Skyldigheten för en medlemsstat att utbyta dessa upplysningar begränsas till sådana upplysningar som medlemsstaten har tillgängliga. Bestämmelserna om automatiskt informationsutbyte ska börja tillämpas i medlemsstaterna den 1 januari 2015. I direktivet föreskrivs också att en medlemsstat får meddela varje annan medlemsstat att den inte önskar erhålla upplysningar som inte överstiger ett visst tröskelvärde. Direktivet föreskriver vidare en möjlighet för kommissionen att lägga fram ett förslag för rådet om inkomst- och kapitalkategorierna. När rådet behandlar ett sådant förslag från kommissionen ska rådet bedöma möjligheterna att ytterligare förstärka effektiviteten och funktionen av det automatiska informationsutbytet. Vid behandlingen av ett

sådant förslag ska rådet också bedöma möjligheterna för att förbättra standarden i syfte att uppnå bl.a. att inkomst- och kapitalkategorierna utvidgas så att de omfattar utdelningar, kapitalvinster och royalties. Direktivet innehåller också en bestämmelse om att en medlemsstat som erbjuder ett tredjeland ett mer omfattande samarbete (t.ex. när det gäller automatiskt informationsutbyte) än vad som föreskrivs i direktivet inte får vägra någon annan medlemsstat som så önskar att inleda ett sådant ömsesidigt mer omfattande samarbete (en s.k. mest-gynnad-nationsbestämmelse).

USA beslutade i mars 2010 om en ny lagstiftning som brukar kallas FATCA – Foreign Account Tax Compliance Act. FATCA ålägger finansiella institut över hela världen att ingå avtal med den amerikanska skattemyndigheten och att, till USA, rapportera tillgångar och kapitalinkomster på finansiella konton som innehas av amerikanska personer. Efter omfattande kritik mot FATCA har USA tillsammans med Frankrike, Italien, Spanien, Tyskland och Förenade kungariket arbetat fram ett modellavtal för bilaterala avtal med USA om FATCA. Modellavtalet innebär att de finansiella instituten i stället ska lämna informationen till det egna landets skattemyndighet som sedan överför informationen till den amerikanska skattemyndigheten genom automatiskt informationsutbyte. Samtliga medlemsstater har ingått eller förväntas ingå bilaterala FATCA-avtal med USA. Sverige förhandlar för närvarande med USA om ett FATCA-avtal.

I april 2013 meddelade Frankrike, Italien, Spanien, Tyskland och Förenade kungariket att de avsåg att inleda ett automatiskt informationsutbyte sinsemellan som ska basera sig på det ovan nämnda modellavtalet för bilaterala FATCA-avtal med USA. De bjöd också in andra medlemsstater att delta i detta initiativ. Mest-gynnad-nationsbestämmelsen i direktivet innebär att samtliga medlemsstater kan tvingas att delta. Sammanlagt har 17 medlemsstater nu anslutit sig till initiativet, däribland Sverige. I samband med detta har Sverige dock uttalat att initiativet också bör behandlas på EU-nivå för att på ett effektivt sätt kunna samordnas med redan befintligt informationsutbyte inom Europeiska unionen. De länder som har anslutit sig till initiativet har även uttalat att initiativet bör leda till en enda global standard för automatiskt informationsutbyte och har bjudit in samtliga länder, även de utanför Europeiska unionen, att delta.

Det är mot denna bakgrund som kommissionen nu föreslår att utvidga det automatiska informationsutbytet enligt direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning till att omfatta också de kategorier av inkomster och kapital som information ska utbytas om enligt modellen för bilaterala FATCA-avtal med USA.

Den huvudsakliga delen av förslaget är att det automatiska informationsutbytet utvidgas till att omfatta även utdelningar, kapitalvinster, andra inkomster som genererats av tillgångar på finansiella konton, belopp som det finansiella institutet är betalningsskyldigt för (inklusive inlösenssummor) och kontobalanser. Informationsutbyte ska ske om dessa kategorier av inkomster och kapital betalas till eller innehas hos ett finansiellt institut till förmån, direkt eller indirekt, för en fysisk person som är hemmahörande i en annan medlemsstat. Skyldigheten begränsar sig inte till information som medlemsstaten sedan tidigare har tillgång till och gäller uppgifter avseende beskattningsperioder från och med den 1 januari 2014. Skyldigheten gäller dock inte om det är fråga om information om räntebetalningar som i stället utbyts till följd av sparanddirektivet.

Att dessa bestämmelser tas in i det redan befintliga direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning innebär att övriga bestämmelser i direktivet, t.ex. vad gäller tidsfrister för utbytet, sekretess för de upplysningar som utbyts och ansvarig myndighet i respektive medlemsstat, blir gällande också för det nya informationsutbytet.

Den andra delen av förslaget är att möjligheten för en medlemsstat att meddela varje annan medlemsstat att den, när det gäller automatiskt utbyte, inte önskar erhålla upplysningar om inkomster och kapital som inte överstiger ett visst tröskelvärde slopas. Detta gäller både de kategorier av inkomster och kapital som sedan tidigare regleras i direktivet och de som nu föreslås tillkomma.

Bakgrunden till förslaget att slopa möjligheten för en medlemsstat att meddela varje annan medlemsstat att den inte önskar erhålla upplysningar om inkomster och kapital som inte överstiger ett visst tröskelvärde, är, enligt kommissionen, att diskussioner har visat att sådana tröskelvärden är svåra att hantera i praktiken för den medlemsstat som ska rapportera informationen.

Utöver detta görs vissa följdändringar i direktivtexten.

Ändringarna ska enligt förslaget ha genomförts i medlemsstaternas lagstiftning senast den 31 december 2014 och tillämpas från och med den 1 januari 2015.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ett genomförande av förslaget kräver ändringar i lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. Vidare kommer det att krävas ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244). De flesta ändringarna i skatteförfarandelagen kommer dock att vara nödvändiga redan för att genomföra det planerade FATCA-avtalet med USA som förhandlas för närvarande. Vissa ändringar i de lagar som kan komma att införas vid genomförande av FATCA-avtalet kan också komma att behöva ändras för att genomföra det här aktuella förslaget.

Förslaget förväntas leda till ett utökat informationsutbyte beträffande skatter, vilket kan ha en positiv inverkan på skatteintäkterna. Förslaget kan komma att innebära något ökade kostnader för Skatteverket när det gäller anpassning av IT-system. Det är dock för tidigt att bedöma storleken av sådana eventuella kostnader. Utgångspunkten i nuläget är att eventuella merkostnader bör kunna hanteras inom befintliga ramar. Förslaget kan även komma att innebära ökade kostnader för de finansiella instituten, främst för anpassning av IT-system men möjligen också med anledning av en viss ökad löpande arbetsbelastning.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stödjer allmänt sett ett utökat automatiskt informationsutbyte. Regeringen stödjer därför förslaget. Om utbytet i stället skulle regleras genom ett multilateralt avtal mellan medlemsstaterna skulle det bli svårare att på ett effektivt sätt samordna det med redan befintligt informationsutbyte inom Europeiska unionen.

Det är viktigt att det utökade automatiska informationsutbytet så nära som möjligt återspeglar det informationsutbyte som följer av modellen för bilaterala FATCA-avtal med USA. Olika standarder för det automatiska informationsutbytet beroende på vilket land informationen ska lämnas till, skulle vara onödigt komplicerat och medföra onödigt stora kostnader för såväl medlemsstaterna som de finansiella instituten inom Europeiska unionen.

Det är också viktigt att information om de nya kategorierna av inkomster och kapital inte ska utbytas avseende beskattningsperioder före den tidpunkt då ändringarna ska ha genomförts i medlemsstaterna. Anledningen till detta är att medlemsstaterna, om de inte redan har tillgång till den, måste börja inhämta den aktuella informationen. För Sveriges del kräver det lagstiftning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Många medlemsstater har aktivt uttryckt sitt stöd för förslaget. Ett flertal medlemsstater har dock uttryckt att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten ligger så nära i tiden att det medför svårigheter. Ett flertal medlemsstater har också poängterat vikten av att det inte utvecklas olika internationella standarder för automatiskt informationsutbyte, t.ex. inom EU, jämfört med bilaterala avtal med USA om FATCA och den standard som OECD arbetar med att ta fram.

I nuläget har inga yttranden lämnats från berörda institutioner.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har varit ute på remiss. Förvaltningsrätten i Malmö och Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet tillstyrker förslaget. Även Skatteverket tillstyrker förslaget, men har vissa synpunkter på dess utformning. Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Kammarrätten i Jönköping, Euroclear Sweden AB, Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Svenska Bankföreningen och Svensk Försäkring har synpunkter på förslagets utformning. Flera av de remissinstanser som har synpunkter framför att den konsekvensanalys som kommissionen gjort är bristfällig. Datainspektionen, Finansinspektionen, Justitiekanslern, Riksgälden och Sveriges advokatsamfund har inga synpunkter på förslaget. Riksdagens ombudsmän (JO), Företagarna, Sparbankernas Riksförbund, Svenska Riskkapitalföreningen och Utländska försäkringsbolagens förening har avstått från att svara.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 115 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enhällighet i rådet med hörande av Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget bedöms vara förenligt med subsidiaritetsprincipen då målen med det föreslagna direktivet inte kan uppnås i tillräcklig omfattning av de enskilda staterna. De nationella myndigheternas behörigheter är territoriellt begränsade, vilket är otillräckligt för att bekämpa gränsöverskridande skatteundandragande. Ett alternativ skulle kunna vara att medlemsstaterna ingår ett multilateralt avtal eller ett stort antal bilaterala avtal om det automatiska informationsutbytet avseende de ytterligare kategorierna av inkomster och kapital. Ett sådant tillvägagångssätt skulle dock medföra större svårigheter att på ett effektivt sätt samordna det nya utökade automatiska informationsutbytet med redan befintligt informationsutbyte inom Europeiska unionen. Nuvarande direktiv med tillhörande tillämpningsförfordning reglerar redan de villkor, förfaranderegler, principer och verktyg som behövs för utbytet. Genom att utöka det automatiska informationsutbytet i direktivet kan t.ex. Europeiska unionens IT-format för informationsutbytet, efter viss anpassning, användas för det ytterligare utbytet.

Regeringen delar därmed kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen bedömer precis som kommissionen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen då det inte går längre än vad som är nödvändigt.

2012/13:FPM150

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har presenterats vid ett möte i rådsarbetsgruppen för skattefrågor (direkt beskattning) den 19 juli 2013 och kommer att fortsätta behandlas i den arbetsgruppen under hösten.