



Ändringsdirektiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning

Finansdepartementet

2020-09-01

Dokumentbeteckning

KOM(2020) 314

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

KOM(2020) 314 - Bilaga

Bilaga till förslaget till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning

Sammanfattning

Förslaget består av två delar. Den första delen innebär att operatörer av digitala plattformar åläggs en rapporteringsskyldighet när det gäller uppgifter om säljare på plattformarna. Ett automatiskt utbyte av dessa uppgifter ska sedan ske mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Den andra delen innehåller förslag som syftar till att förbättra det befintliga administrativa samarbetet i fråga om beskattning.

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens. Skattemyndigheterna har i dag svårt att få tillräcklig information för att kunna bedöma och kontrollera inkomster från aktiviteter som sker på digitala plattformar. 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, bl.a. när det gäller möjligheterna att identifiera relevanta skattskyldiga. Regeringen är därför på ett övergripande plan positiv till förslaget. Förslaget väcker dock ett antal frågor, t.ex. när det gäller innebörden av de föreslagna bestämmelserna om gemensamma revisioner och tidpunkten för när

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade i februari 2020 en färdplan om ett förslag till ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, nedan förkortat DAC. Kommissionen aviserade att förslaget kommer att innehålla bestämmelser som innebär att operatörer av digitala plattformar åläggs en rapporteringsskyldighet avseende uppgifter om säljare på plattformarna. Dessa uppgifter ska sedan bli föremål för automatiskt utbyte av upplysningar mellan medlemsstaterna. Kommissionen aviserade även att förslaget eventuellt kommer att innehålla förslag till förbättringar av olika befintliga bestämmelser i DAC. Sådana förslag ska syfta till att bl.a. komma till rätta med svagheter i samarbetet mellan skattemyndigheterna i medlemsstaterna och när det gäller hur utbytt information används.

Kommissionen har genomfört en offentlig konsultation om det ovan nämnda förslaget. Konsultationen avslutades i mars 2020.

I rådsslutsatser, som antogs den 2 juni 2020, lyfts det fram att DAC är ett mycket viktigt verktyg i kampen mot bl.a. skattefusk och skatteundandragande. Det anförs vidare att det finns skäl att uppdatera direktivet i syfte att göra det administrativa samarbetet ännu mer robust och effektivt, bl.a. när det gäller att förse skattemyndigheterna i medlemsstaterna med relevanta uppgifter om skattskyldiga som får inkomster via digitala plattformar. I slutsatserna betonas det även att det är angeläget att vidta åtgärder för att förbättra det administrativa samarbetet i syfte att bekämpa skattefusk och skatteundandragande, särskilt mot bakgrund av behovet av en återhämtning från den kris som har orsakats av covid-19-pandemin. Kommissionen uppmanas att ta fram ett lagstiftningsförslag så snart som möjligt.

Som framgår av titeln på förslaget föreslås de nya bestämmelserna tas in i 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 (DAC). DAC har tidigare ändrats genom direktiv 2014/107/EU för att möjliggöra automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och genom direktiv 2015/2376/EU för att införa automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked. DAC har också ändrats genom direktiv 2016/881/EU för att införa EU-gemensamma bestämmelser om land-för-landrapporter och genom direktiv 2016/2258/EU när det gäller skattemyndigheters tillgång till information som samlas in för bekämpning av penningtvätt samt genom direktiv 2018/822/EU för att införa automatiskt utbyte av upplysningar om rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang.

Förslaget presenterades den 15 juli 2020.

Förslaget består av två delar. Den första delen innebär att operatörer av digitala plattformar åläggs en rapporteringsskyldighet när det gäller uppgifter om säljare på plattformarna. Dessa bestämmelser bygger på regler som har tagits fram inom OECD: "Model Rules for Reporting by Platform Operators with respect to Sellers in the Sharing and Gig Economy". De uppgifter som rapporteras av plattformsoperatörerna blir sedan föremål för automatiskt utbyte av upplysningar mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Den andra delen innehåller förslag som syftar till att förbättra det befintliga administrativa samarbetet i fråga om beskattning.

1.2.1 Rapporteringsskyldighet och automatiskt utbyte av upplysningar

1.2.1.1 Vem är rapporteringsskyldig?

Med begreppet plattform avses någon form av programvara som gör det möjligt för säljare att interagera med andra användare på plattformen i syfte att bedriva s.k. berörda verksamheter (se nedan om detta begrepp). Begreppet plattform omfattar inte programvara som enbart möjliggör t.ex. betalningstjänster. Med begreppet plattformsoperatör avses någon som tillhandahåller en sådan plattform som omfattas av definitionen av plattform ovan.

För att en plattformsoperatör ska vara rapporteringsskyldig krävs det att den antingen har sin skatterättsliga hemvist i en medlemsstat eller att den är registrerad i enlighet med en medlemsstats lagstiftning, har sin plats för företagsledning (inbegripet den faktiska företagsledningen) i en medlemsstat eller har ett fast driftställe i en medlemsstat (s.k. EU-plattformar). Om inget av de nu nämnda villkoren är uppfyllt är en plattformsoperatör ändå rapporteringsskyldig om den underlättar berörda verksamheter i någon medlemsstat (s.k. utländska plattformar). En utländsk plattformsoperatör ska registrera sig hos den behöriga myndigheten i en medlemsstat, om plattformsoperatören inte redan är registrerad för mervärdesskatt inom unionen.

1.2.1.2 Vilka verksamheter omfattas av rapporteringsskyldigheten?

Med berörda verksamheter avses verksamheter som säljare utför mot betalning och som innefattar uthyrning av fast egendom, personliga tjänster, försäljning av varor, uthyrning av transportsätt eller investering och utlåning i samband med gräsrotsfinansiering. För att en säljares verksamhet ska omfattas av rapporteringsskyldigheten krävs det att denne har sin hemvist i eller har hyrt ut fast egendom som är belägen i en medlemsstat.

Rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer ska vidta åtgärder för kundkännedom (due diligence) när det gäller säljare på plattformen. Sådana åtgärder innefattar insamling av uppgifter om säljare, t.ex. uppgifter om skatteregistreringsnummer, kontroll av dessa uppgifter och fastställande av säljares hemvist. En säljares hemvist kan t.ex. vara i den medlemsstat där säljaren har sin primära adress eller i den medlemsstat som har utfärdat skatteregistreringsnumret.

1.2.1.4 Till vilken medlemsstat ska uppgifterna rapporteras?

EU-plattformar ska rapportera uppgifterna till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där plattformsoperatören har sin skatterättsliga hemvist, är registrerad, har sin företagsledning eller har ett fast driftställe. Utländska plattformar ska rapportera uppgifterna till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där plattformsoperatören är registrerad.

1.2.1.5 Vilka uppgifter omfattas av rapporteringsskyldigheten och det efterföljande automatiska utbytet av upplysningar?

De uppgifter som rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer rapporterar till relevant behörig myndighet blir föremål för automatiskt utbyte av upplysningar mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Utbytet omfattar en viss uppsättning grundläggande uppgifter, bl.a.:

- namn,
- skatteregistreringsnummer,
- organisationsnummer,
- mervärdesskatteregistreringsnummer,
- den ersättning som har betalats till en säljare, och
- information som identifierar det finansiella konto som ersättning har betalats till.

Uppgifterna ska utbytas med den behöriga myndigheten i den medlemsstat där säljaren har sin hemvist och/eller där den fasta egendomen som har hyrts ut är belägen.

1.2.1.6 När ska åtgärderna för kundkännedom vara vidtagna, när inträder rapporteringsskyldigheten och när ska upplysningarna utbytas?

Rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer ska som huvudregel ha vidtagit de ovan beskrivna åtgärderna för kundkännedom senast den 31 december under den rapporteringspliktiga perioden, vilket är ett kalenderår. Plattformsoperatörerna ska sedan rapportera de aktuella uppgifterna till relevant behörig myndighet senast den 31 januari efter den

1.2.1.7 Hur säkerställs det att reglerna införs på ett verkningsfullt sätt och att reglerna efterlevs?

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att rapporteringsskyldiga plattformssoperatörer uppfyller sina skyldigheter enligt direktivet. Medlemsstaterna ska också införa bestämmelser som bl.a. innebär att en säljares konto på en plattform ska avslutas om denne inte lämnar den information som efterfrågas, och att plattformssoperatören i minst fem år ska bevara underlag när det gäller insamlade uppgifter om säljare. Medlemsstaterna ska också säkerställa att det finns sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet.

1.2.2 Förbättringar av det befintliga administrativa samarbetet

Ett antal bestämmelser föreslås i syfte att förbättra det befintliga administrativa samarbetet i fråga om beskattning. Bland dessa kan följande nämnas:

- När det gäller utbyte av upplysningar på begäran införs en bestämmelse som tydliggör vad kravet på att upplysningar ska kunna antas vara relevanta för beskattning innebär. Det tas också in bestämmelser som klargör att en begäran om utbyte av upplysningar inte måste avse en specifik skattskyldig utan att en sådan begäran även kan avse en viss grupp av skattskyldiga som har gemensamma särdrag.
- Det automatiska utbytet av upplysningar utökas till att omfatta även royalties. Från och med den 1 januari 2023 blir det vidare obligatoriskt att inkludera skatteregistreringsnummer för den skattskyldige vid det automatiska utbytet.
- Från och med den 1 januari 2023 ska alla medlemsstater ha tillgängliga uppgifter om minst två av de sex kategorier av inkomster och kapital som anges i artikel 8, dvs. inkomster från anställning, styrelsearvoden, livförsäkringsprodukter som inte omfattas av andra unionsrättsakter om utbyte av upplysningar och andra liknande åtgärder, pensioner, ägande av och inkomster från fast egendom och royalties. Detta utökas sedan till att omfatta fyra kategorier från och med den 1 januari 2024.
- Enligt befintliga bestämmelser får tjänstemän från en begärande myndighet som närvarar vid en administrativ utredning intervjua personer och granska handlingar, i den utsträckning som detta är tillåtet enligt lagstiftningen i den medlemsstat där utredningen genomförs. Förslaget innebär att detta alltid ska vara tillåtet, oavsett vad som föreskrivs i lagstiftningen i den medlemsstat där utredningen genomförs.
- Bestämmelser införs om att behöriga myndigheter i medlemsstaterna ska kunna företa gemensamma revisioner. Bestämmelserna innebär bl.a.

att de behöriga myndigheter som deltar i revisionen ska komma överens om fakta och omständigheter i ärendet och att de ska sträva efter att nå en gemensam syn när det gäller den reviderades skattemässiga situation.

- Det föreslås att återkoppling alltid ska ges till den behöriga myndighet som har lämnat upplysningar på begäran eller utan föregående begäran. I dag gäller att den behöriga myndighet som har lämnat upplysningar får begära att den behöriga myndighet som tar emot upplysningarna ska ge återkoppling.
- Det införs en bestämmelse som anger att området för vad upplysningar som tas emot från en annan medlemsstat får användas till utökas till att omfatta även mervärdesskatt och andra indirekta skatter.
- En bestämmelse tas in som innebär att skattemyndigheterna i medlemsstaterna ska ha tillgång till de mekanismer, förfaranden, handlingar och den information som rör nationella konto- och värdefackssystem och som har införts med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 (penningtvättsdirektivet).
- Det föreslås att medlemsstaterna årligen ska utvärdera hur det administrativa samarbetet fungerar i fråga om att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande. Utvärderingen ska kommuniceras med kommissionen.
- Om det inträffar en dataläcka (personuppgiftsincident) ska behöriga myndigheter kunna begära att kommissionen avbryter utbytet av upplysningar med den medlemsstat där dataläckan har inträffat. Utbytet ska inte kunna återupptas förrän de behöriga myndigheterna begär att så ska ske.

1.2.3 Övrigt

Det föreslås slutligen att medlemsstaterna senast den 31 december 2021 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 2022.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt finns det inga bestämmelser om rapporteringsskyldighet för operatörer av digitala plattformar avseende uppgifter om säljare på plattformarna. 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) och i lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. Det är dock inte möjligt att i nuläget ange omfattningen och karaktären av dessa ändringar. Som nämnts ovan måste kommissionens förslag analyseras närmare.

Kommissionen bedömer i sin konsekvensanalys, SWD(2020) 131 final, att förslaget kommer att medföra ökade skatteintäkter på EU-nivå i storleksordningen tiotals miljarder euro år 2025. Det bedöms att kostnaderna för skattemyndigheterna inom unionen kommer att uppgå till totalt cirka 190 miljoner euro i engångskostnader och cirka 30 miljoner euro i återkommande kostnader. Engångskostnaderna för plattformsoperatörerna bedöms på EU-nivå uppgå till cirka 875 miljoner euro och cirka 100 miljoner euro i återkommande kostnader. Kommissionen anger dock att dessa beräkningar är baserade på ett antal antaganden och att de bör användas med försiktighet. När det gäller plattformsoperatörerna anför kommissionen även att fördelarna med ett gemensamt regelverk inom unionen jämfört med unilaterala lösningar bör beaktas, särskilt när det gäller den administrativa bördan.

I svensk rätt finns i dag inga bestämmelser om rapporteringsskyldighet för operatörer av digitala plattformar avseende uppgifter om säljare på plattformarna. Införandet av en rapporteringsskyldighet kan innebära att den administrativa bördan ökar för de som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Samtidigt bör fördelarna med ett EU-gemensamt regelverk beaktas. Möjligheterna för skattemyndigheterna att få kännedom om inkomster som genereras via plattformarna och vilka säljarna är kan också förväntas öka med förslaget. På sikt motverkas därigenom skatteflykt och skatteundandragande, vilket medför en mer konkurrenskraftig marknad.

Att utbyta de upplysningar som anges i förslaget kommer att vara resurskrävande för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Genom att skyddet för svenska skattebaser förbättras bedöms förslaget dock kunna ge en ökning av skatteintäkterna. Det är inte möjligt att nu ange vare sig omfattningen av merarbetet för Skatteverket eller hur stor effekten på skatteintäkterna kommer att bli. Detsamma gäller de förslag som syftar till att förbättra det befintliga administrativa samarbetet i fråga om beskattning. Utgångspunkten är att det merarbete som kan uppkomma för Skatteverket ska hanteras inom Skatteverkets befintliga ekonomiska ramar.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar arbete som syftar till att förhindra skatteflykt, skatteundandragande och skadlig skattekonkurrens. Skattemyndigheterna har i dag svårt att få tillräcklig information för att kunna bedöma och kontrollera inkomster från aktiviteter som sker på digitala plattformar. 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, bl.a. när det gäller möjligheterna att identifiera relevanta skattskyldiga genom att t.ex. uppgift om skatteregistreringsnummer ska inkluderas i det automatiska utbytet av upplysningar. Regeringen är därför på ett övergripande plan positiv till förslaget. Förslaget väcker dock ett antal frågor, bl.a. när det gäller innebörden och följderna av de föreslagna bestämmelserna om gemensamma revisioner och tidpunkten för när direktivet ska vara genomfört i svensk rätt. Förslaget måste därför analyseras närmare.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga medlemsstater som uttalat sig har uttryckt stöd för de övergripande målen med förslaget. Många medlemsstater har dock anfört att det behövs mer tid för att analysera förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats. Remissvaren ska vara inkomna senast den 1 oktober 2020.

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.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att det är av vikt att bestämmelser som syftar till att förhindra skatteflykt och skatteundandragande är gemensamma inom unionen, särskilt när det gäller gränsöverskridande verksamheter. Den digitala plattformsekonomin är gränsöverskridande till sin natur. Enligt kommissionen kräver informationsutbytet av uppgifter om inkomster som genereras via digitala plattformar ett gemensamt och obligatoriskt tillvägagångssätt. Detsamma gäller förslagen som syftar till att förbättra det befintliga administrativa samarbetet inom unionen. Ett ändamålsenligt system kan därför endast uppnås genom åtgärder på unionsnivå. De föreslagna ändringarna går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de aktuella målen.

Regeringen anser att bedömningarna är riktiga.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Remissvaren ska vara inkomna senast den 1 oktober 2020.

Ett första informellt rådsarbetsgruppsmöte ägde rum den 23 juli 2020. Ytterligare rådsarbetsgruppsmöten är planerade under hösten, bl.a. till den 3 och 24 september 2020.

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.