

U 43/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang (*ändring av direktivet om utbyte av upplysningar i fråga om beskattning*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska unionens kommissions förslag av den 21 juni 2017 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang, COM(2017) 335 final samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 24 augusti 2017

Finansminister Petteri Orpo

Specialsakkunnig Anu Rajamäki

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
24.8.2017

EU/2017/1104

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2011/16/EU VAD GÄLLER OBLIGATORISKT AUTOMATISKT UTBYTE AV UPPLYSNINGAR I FRÅGA OM BESKATTNING SOM RÖR RAPPORTERINGSPLIKTIGA GRÄNSÖVERSKRIDANDE ARRANGEMANG

1 Allmänt

Europeiska kommissionen lade den 21 juni 2017 fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang, COM(2017) 335 final.

I direktivförslaget åläggs aktörer som tillhandahåller beskattningstjänster och skattskyldiga en skyldighet att på förhand lämna upplysningar om potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang. Vidare föreskrivs det att upplysningarna i fråga ska utbytas mellan skattemyndigheterna i EU:s medlemsstater genom ett automatiskt utbyte av information. Genom de föreslagna ändringarna utvidgas tillämpningsområdet för direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, nedan *handräckningsdirektivet*, och därigenom kompletteras andra initiativ som redan tidigare lagts fram i syfte att öka transparensen och tillgången till korrekt information inom beskattningen.

Handräckningsdirektivet har genomförts nationellt genom lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG samt om tillämpning av direktivet (185/2013). Lagen har senare ändrats med anledning av de ändringar som gjorts i direktivet. Ändringarna har trätt i kraft genom lagarna 1488/2016 och 1703/2016.

Genom handräckningsdirektivet föreskrivs om samarbetet mellan EU:s medlemsstater när det gäller beskattning. Samarbetsformerna enligt direktivet är tjänstemäns närvaro vid de administrativa myndigheterna i en annan medlemsstat och medverkan i administrativa utredningar, samtidiga kontroller, delgivning av handlingar, återkoppling samt utbyte av upplysningar som kan ske på begäran eller utan föregående begäran eller vara obligatoriskt automatiskt utbyte. Det automatiska utbytet av upplysningar omfattar vissa separat angivna kategorier av inkomst och kapital, information om finanskonton, upplysningar avseende förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om prissättning samt informationen i land-för-land-rapporterna för beskattning. Myndighetssamarbetet i fråga om beskattning kan grunda sig förutom på direktivet även på inkomstskatteavtal, arvsskatteavtal eller separata handräckningsavtal som tillämpas mellan staterna.

Handräckningsdirektivet omfattar alla typer av skatter, exklusive mervärdesskatt, tull och acciser för vilka särskilda EU-bestämmelser om samarbete gäller. Direktivet gäller inte heller obligatoriska sociala avgifter eller vissa andra avgifter.

2 Motivering till förslaget och det huvudsakliga innehållet

2.1 Motivering till förslaget

Direktivförslaget utgör en fortsättning på de initiativ som kommissionen under senare år lagt fram för att främja ett rättvisare skattesystem. Det ingår i unionens politiska prioriteringar att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande, och stor vikt har lagts vid att öka transparensen i synnerhet i form av informationsutbyte mellan skatteförvaltningarna.

De senaste läckorna, såsom de s.k. Panama-dokumenterna, har tytt på att skattskyldiga aktivt har erbjudits hjälp med att använda sig av aggressiva skatteplaneringsarrangemang för att minska skattebördan och dölja pengar. Kommissionen anser det vara av största vikt att information som kan undantas från tillämpningsområdet för den gemensamma rapporteringsstandarden om uppgifter om utländska konton i EU, om vilken det föreskrivs i direktiv 2014/107/EU, fångas upp genom en skyldighet för förmedlare att rapportera om potentiella aggressiva skatteplaneringsarrangemang.

Skatteflykt och skatteundandragande bekämpas i syfte att skapa en djupare och mer rättvis inre marknad. Målet är att förebygga minskningar av medlemsstaternas skatteintäkter, som anses hindra dem från att genomföra en tillväxtvänlig skattepolitik.

Direktivförslaget är ett resultat av att G20-gruppens och den europeiska organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD:s projekt mot urholkning av skattebasen och överföring av vinster, Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), har slutförts samt av att Europaparlamentet efterlyst kraftfullare åtgärder mot förmedlare som bistår med system för skatteundandragande. Även Ekofinrådet uppmanade i samband med sina slutsatser i maj 2016 kommissionen att överväga lagstiftningsinitiativ avseende tvingande regler om utlämnande av uppgifter inspirerade av åtgärd 12 i OECD:s BEPS-projekt för förmedlare som bistår med system för skatteundandragande och skatteflykt.

EU:s medlemsstater har redan tidigare enats om en rad rättsliga instrument på området för transparens som utgör en del av det nära samarbete som de nationella skattemyndigheterna ska bedriva för utbyte av information. Genom det föreslagna direktivet ändras handräkningsdirektivet så att det föreskriver om ett obligatoriskt lämnande av uppgifter om potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang. Vidare utökas tillämpningsområdet vad gäller det automatiska utbytet av information mellan skattemyndigheter till att omfatta sådana uppgifter. De föreslagna ändringarna går inte ut på att korrigera konstaterade brister i direktivet utan på att utvidga dess tillämpningsområde och på så sätt komplettera andra regler och initiativ som är avsedda att öka transparensen och tillgången till korrekt information i ett tidigt skede. Syftet är att göra det möjligt för myndigheterna att förbättra snabbheten och tillförlitligheten i sina riskbedömningar och fatta lämpliga och välgrundade beslut om hur de ska kunna skydda skatteintäkter. Det slutliga målet är att skapa en mekanism som har en förebyggande effekt, dvs. som avskräcker förmedlare från att utforma och marknadsföra sådana arrangemang.

2.2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Tillämpningsområde

Direktivförslaget går ut på att införa en skyldighet för förmedlare som verkar inom skatteplanering, och i andra hand skattskyldiga, att till skattemyndigheterna rapportera information som utbyts automatiskt mellan medlemsstaterna. *Direktivförslagets tillämpningsområde omfattar både fysiska personers och företags direkta skatter.*

Rapporteringskyldigheten gäller endast gränsöverskridande arrangemang, dvs. ett arrangemang eller en serie arrangemang som gäller fler än en medlemsstat eller en medlemsstat och en tredjestat.

Rapporteringskyldigheten gäller arrangemang som uppfyller minst ett av de kännetecken som anges i en bilaga till direktivförslaget. Enligt bilagan till förslaget finns det allmänna kännetecken (kategori A) och särskilda kännetecken som är indelade i fyra olika kategorier (kategorierna B—D). Allmänna kännetecken och särskilda kännetecken enligt kategori B får endast beaktas om de uppfyller kriteriet om huvudsaklig nytta. Kriteriet om huvudsaklig nytta ska anses uppfyllt om den huvudsakliga nyttan av ett arrangemang eller en serie av arrangemang är att uppnå en skattefördel, om det kan fastställas att fördelen är det resultat man kan förvänta sig av ett sådant arrangemang eller en sådan serie av arrangemang, inklusive genom att dra nytta av det särskilda sätt som arrangemanget eller serien av arrangemang är uppbyggd på. I direktivförslaget tas det inte ställning till vad som enligt medlemsstaternas nationella lagstiftning ska betraktas som skatteflykt.

De allmänna kännetecknen (kategori A) omfattar bland annat arrangemang där förmedlaren har rätt att ta ut en avgift för arrangemanget och denna avgift har fastställts med hänsyn till beloppet för skatteförmånen eller där man använder standardiserad dokumentation, t.ex. standardformulär, och denna inte behöver skraddarsys för att göra det möjligt för en skattskyldig att genomföra arrangemanget. Särskilda kännetecken enligt kategori B är bland annat arrangemang där skattskyldig använder förluster för att minska sin skattebörda eller arrangemang vars verkan är att inkomst omvandlas till inkomstflöden som beskattas på en lägre nivå. Med särskilda kännetecken i samband med gränsöverskridande transaktioner (kategori C) avses bland annat situationer där fler än en skattskyldig kan kräva befrielse från dubbel beskattning av samma inkomst i olika jurisdiktioner. De särskilda kännetecknen i kategori D rör avtal om automatiskt informationsutbyte inom unionen, och kännetecknen i kategori E rör internprissättning.

Rapporteringskyldigheten gäller i första hand förmedlare. Med förmedlare avses i direktivförslaget en person som bär ansvaret gentemot skattebetalarna för utformning, marknadsföring, organisation eller förvaltning av genomförandet av de skattemässiga aspekterna av ett rapporteringspliktigt arrangemang vid tillhandahållande av tjänster som rör beskattning. Med person avses enligt handräkningsdirektivet bland annat en fysisk person, en juridisk person och en sammanslutning av personer. Enligt förslaget innebär förmedlare också varje person som åtar sig att, direkt eller genom andra personer, tillhandahålla materiell hjälp, bistånd eller rådgivning med avseende på utformning, marknadsföring, organisation eller förvaltning av skattemässiga aspekter. För att vara förmedlare ska en person dessutom ha sitt säte inom unionen till exempel genom att vara registrerad eller ha sin skatterättsliga hemvist i en medlemsstat.

Enligt förslaget ska information om ett rapporteringspliktigt arrangemang lämnas inom fem arbetsdagar, räknat från dagen efter det rapporteringspliktiga arrangemanget eller en serie av arrangemang finns tillgängliga för genomförande av förmedlaren till en skattskyldig.

De upplysningar som ska lämnas omfattar bland annat identifiering av förmedlare och skattskyldig, detaljerade uppgifter om de kännetecken som gäller för arrangemanget, en sammanfattning av innehållet i det rapporteringspliktiga arrangemanget och en beskrivning i abstrakta ordalag av de relevanta affärsverksamheterna eller arrangemangen, utan att det leder till att exempelvis en affärshemlighet, företagshemlighet, yrkeshemlighet eller ett i näringsverksamhet använt förfaringssätt röjs, det planerade datumet för genomförande och transaktionens värde. Upplysningarna ska även inkludera identifiering av de eventuella andra medlemsstater

samt de eventuella personer i de andra medlemsstaterna som sannolikt kommer att beröras av arrangemanget.

En förmedlare kan enligt direktivförslaget befrias från skyldigheten att lämna upplysningar, om förmedlaren är berättigad till yrkesmässiga privilegier enligt den nationella lagstiftningen i medlemsstaten. Förmedlarna ska i sådana fall informera skattebetalarna om att skyldigheten överförs till dem.

Vid avsaknad av en förmedlare i den mening som avses i direktivförslaget ska skyldigheten att lämna upplysningar enligt förslaget föras över till skattskyldig.

I direktivförslaget definieras också hur rapporteringsskyldigheten ska fastställas i situationer där fler än en person kan klassificeras som förmedlare eller skattskyldig.

Förfarande

Direktivförslaget innehåller inga närmare bestämmelser om hur förmedlarnas eller skattebetalarnas rapporteringsskyldighet till medlemsstaterna i praktiken ska fullgöras.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna fastställa sanktioner för överträdelse av nationella regler som grundar sig på direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de verkligen tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och ha en avskräckande verkan.

Enligt direktivförslaget ska medlemsstaterna varje kvartal utbyta rapporteringspliktiga uppgifter genom ett automatiskt utbyte av information. Som gemensamt verktyg för utbyte av information används den mekanism som fastställs i rådets direktiv (EU) 2015/2376, dvs. det gemensamma kommunikationsnätet (Common Communication Network, CCN). Det föreslås att kommissionen ska ges tillgång till en viss mängd upplysningar. Kommissionen ska inte ges tillgång till identifikationsuppgifterna om förmedlarna och skattebetalarna, sammanfattningen av innehållet i det rapporteringspliktiga arrangemanget eller uppgifterna om eventuella personer i andra medlemsstater som sannolikt berörs av arrangemanget.

Delegering

Enligt direktivförslaget ska kommissionen tilldelas befogenhet att anta akter för att uppdatera den förteckning över kännetecken som finns som bilaga till direktivet.

Bestämmelsernas ikraftträdande och begränsad retroaktiv tillämpning

Enligt direktivförslaget ska medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 31 december 2018.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna ålägga förmedlare och skattskyldig att lämna information om rapporteringspliktiga arrangemang som genomförts efter att politisk överenskommelse om direktivet har nåtts, dock innan bestämmelserna träder i kraft den 31 december 2018.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritet och proportionalitetsprincipen

Direktivförslaget grundar sig på artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och därför förutsätts det att medlemsstaterna ska vara enhälliga för att ett direktiv ska antas.

Enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen ska subsidiaritetsprincipen styra utövandet av unionens befogenheter. I enlighet med subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om målen för den planerade åtgärden bättre kan nås på unionsnivå än på nationell, regional eller lokal nivå. Åtgärden får dock till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen (proportionalitetsprincipen).

Målet med bestämmelserna i direktivförslaget är att förebygga skatteflykt genom att säkerställa att skattemyndigheterna i ett tidigt skede får information om potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang med gränsöverskridande konsekvenser. I förslaget konstateras att detta mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna på egen hand. Gemensamma åtgärder på unionsnivå gör det möjligt att komplettera tidigare initiativ som lagts fram på detta område, eftersom dessa initiativ på nationell nivå endast delvis har lett till en ökad transparens. Rapporteringsskyldigheten ska omfatta arrangemang med en dimension som sträcker sig utöver en enda jurisdiktion och som kan leda till en snedvridning av den inre marknadens funktion. Följaktligen är ett initiativ på EU-nivå nödvändigt för att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt. Icke samordnade åtgärder som vidtas av medlemsstaterna var för sig skulle skapa ett lapptäcke av regler om utlämnande av upplysningar, vilket kan resultera i att illojal skattekonkurrens mellan medlemsstaterna kvarstår. Kommissionens syn på subsidiariteten kan anses korrekt.

Enligt direktivförslaget sträcker sig de planerade åtgärderna inte längre än vad som krävs för att trygga den minsta nödvändiga skyddsnivån för den inre marknaden. I förslaget har de gemensamma reglerna koncentrerats till att gälla gränsöverskridande situationer, och de utgör således den mest proportionerliga lösningen på de nämnda problemen. Förslaget sträcker sig inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen och en inre marknad som fungerar utan snedvridningar. Kommissionens syn på proportionalitetsprincipen kan anses korrekt.

Förslaget att tilldela kommissionen befogenhet att anta vissa delegerade akter grundar sig på artikel 290 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikeln kan befogenheter delegeras till kommissionen så att den kan anta akter med allmän räckvidd som inte är lagstiftningsakter och som kompletterar eller ändrar vissa icke väsentliga delar av en lagstiftningsakt. Enligt direktivförslaget ska befogenhet att anta akter delegeras till kommissionen i samband med att förteckningen över kännetecknen på potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang eller serier av arrangemang uppdateras.

4 Förslagets konsekvenser

Om direktivet träder i kraft ska dess bestämmelser införas i lagstiftningen om beskattningsförfaranden, inklusive den nationella regleringen om administrativt samarbete inom beskattning.

Direktivförslaget innehåller ingen bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser för unionen som helhet eller för medlemsstaterna skilt för sig. Förslagets ekonomiska konsekvenser för Finland kan inte uppskattas i euro, eftersom det handlar om en ny reglering som ska förbättra bedömningen av riskhanteringen i fråga om skatteintäkter och som förväntas ha en förebyggande effekt. Om förslaget genomförs innebär det att informationen om sådana potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang som kan påverka beskattningen i Finland ökar; därmed kan förslaget i viss mån ha en positiv effekt på skatteintäkterna. Förändringar i skattebetalarnas beteende är relevanta med tanke på direktivets ekonomiska konsekvenser.

Kommissionen har bedömt de olika politiska alternativen mot kriterierna om ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet (SWD(2017) 236). Direktivförslaget innehåller ett före-

draget alternativ, som uppskattas öka trycket på förmedlare och skattskyldiga att avstå från att utforma, marknadsföra och genomföra aggressiva skatteplaneringsarrangemang. Ett system som bygger på skyldighet att lämna upplysningar kan också säkerställa att skattemyndigheterna i ett tidigt skede får sådana uppgifter som gör det möjligt för dem att snabbt vidta operativa åtgärder, lagstiftningsåtgärder eller relaterade regeländringar. Dessa uppgifter skulle dessutom kunna användas för riskbedömnings- och revisionsändamål. På så sätt stöds medlemsstaterna att skydda sina skattebaser och ta ut skatteintäkter. Ett obligatoriskt system för lämnande av upplysningar bidrar också till att skapa likvärdiga förutsättningar för företagen, eftersom större företag är mer benägna att använda system för skatteundandragande än små och medelstora företag.

5 Ålands ställning

Enligt 18 § 5 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har Åland lagstiftningsbehörighet i fråga om kommunerna tillkommande skatter. Samfund som har registrerats på Åland betalar statens andel av samfundsskatten till riket, men lagtinget bestämmer beloppet av kommunernas andel. Direktivförslaget innehåller inte några bestämmelser om skattesatser, och förslaget har därför inga direkta konsekvenser för Ålands ställning.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Kommissionen har presenterat förslaget i Ekofinrådet den 11 juli 2017. Då har medlemsstaterna haft möjlighet till att utbyta ståndpunkter. Medlemsstaternas nationella ståndpunkter är inte ännu färdiga och ståndpunkterna är på allmän nivå.

Förslaget lades fram i rådets arbetsgrupp för skattefrågor (direkt beskattning) den 14 juli 2017.

Europaparlamentets utskott för ekonomi och valutafrågor och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte uttalat sig i ärendet.

Ett utkast till promemoria om förslaget till direktiv behandlades den 14—20 juli 2017 genom skriftligt förfarande i sektionen för skatter (EU 9), som är underställd kommittén för EU-ärenden.

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder strävandena att bekämpa skatteflykt och aggressiv skatteplanering på internationell och unionens nivå. Statsrådet anser att förhindrandet av skatteflykt och vinstöverföring är viktiga åtgärder. Internationell samverkan är viktig när det gäller att uppnå dessa mål. Direktivförslaget fullföljer målen och statsrådet understöder förslaget.

I den fortsatta beredningen av ärendet ska det beaktas vilka konsekvenser den föreslagna regleringen får för medlemsstaternas och unionens konkurrenskraft samt företagens administrativa börda. Detaljerna i Finlands ståndpunkt justeras vid behov i samband med den fortsatta beredningen.