Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över promemorian ”Några ändringar i fråga om informationsutbyte på skatteområdet”

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslag till ändringar i lagen (1998:189) om förhandsbesked i skattefrågor, skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringsskyldiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton innebärande rapportering av ytterligare uppgifter till Skatterättsnämnden och Skatteverket.

De tillkommande uppgifterna i de två förra lagarna är:
– identiteten, inklusive stat eller jurisdiktion för registrering eller hemvist samt eventuellt utländskt skatteregistreringsnummer eller motsvarande, på sökanden, sökandens moderbolag och moderbolaget för gruppen av personer som sökanden tillhör,
– andra stater och jurisdiktioner som sannolikt kan komma att beröras av förhandsbeskedet, och
– andra personer, med undantag för fysiska personer, som sannolikt kan komma att beröras av förhandsbeskedet i andra stater och jurisdiktioner.

Förslag till ändring i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton innebär att det tydliggörs att rapporteringsplikten rör alla konton som innehas av enheter som har hemvist i Sverige eller annan stat eller jurisdiktion, inte endast i Sverige och USA.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

OECD och G20 har genomfört ett projekt i syfte att förhindra erodering av skattebasen och flyttning av vinster. Projektet delades upp i olika s.k. åtgärder (BEPS-åtgärder). Åtgärd 5 handlar om att mer effektfullt motverka skadlig skattekonkurrens och omfattar bland annat en minimistandard för olika typer av utbytande av upplysningar mellan deltagande länder. För Sveriges del är det fråga om förhandsbesked från Skatterättsnämnden, Skatteverkets svar på externa frågor och beslut om godkännande för tonnagebeskattning. Under 2017 utvärderades de deltagande ländernas genomförande av standarden genom en referentbedömning inom ramen för arbetet i OECD:s forum för skadlig skattepraxis. Det konstaterades att det av de svenska beskeden eller underlaget för dessa inte alltid framgår med vilka andra länder som besked ska utbytas. Sverige rekommenderades därför att

ändra sina rutiner så att de skattskyldiga åläggs att, inom ramen för processen att få ett besked, lämna den information som behövs för att kunna avgöra med vilka andra länder som besked ska utbytas.

Grunden för det internationella informationsutbytet som förutses i slutrapporten för åtgärd 5 kan t.ex. vara Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden, skatteavtal, informationsutbytesavtal eller EU-direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC). I dessa rättsakter regleras spontant informationsutbyte och där framgår att informationsutbyte ska ske utan föregående begäran med ett annat land i ett antal fall då det första landet har uppgift om omständigheter som kan påverka beskattningen i det andra landet.

Det saknas i vissa fall möjlighet att inhämta utländska skatteregistreringsnummer för sökanden, sökandens moderbolag och moderbolaget för den grupp av personer som sökanden tillhör, i de fall dessa är utländska. För att det internationella informationsutbytet ska kunna fungera på ett tillfredställande sätt måste det land som tar emot information från ett annat land kunna identifiera de parter som informationen avser. I många fall är ett namn och en adress otillräckliga för detta ändamål. Att uppgifter lämnas om det andra landets skatteregistreringsnummer, för Sveriges del normalt person- eller organisationsnummer, är därför av avgörande betydelse för att informationsutbytet ska fungera.

Vad avser förändringen i lagen om identifiering av rapporteringspliktiga finansiella konton syftar den föreslagna ändringen till att korrigera ett tidigare förbiseende och tydliggöra att plikten rör alla konton som innehas av enheter som har hemvist i Sverige eller annan stat eller jurisdiktion, inte endast i Sverige och USA, som nuvarande ordalydelse innebär.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

De föreslagna lagändringarna följer av EU- eller internationell rätt och att inte uppfylla sådana åtaganden är inte ett alternativ.

Vad avser de ytterligare uppgifter som föreslås lämnas vid ansökan om förhandsbesked eller beslut om tonnagebeskattning går förslagsställaren igenom alternativa lösningar, t.ex. att Skatteverket ges möjligheten att i enskilda fall begära in ytterligare uppgifter. Detta bedöms av flera anledningar som mindre effektivt.

Den ändrade ordalydelsen i reglerna för identifiering av rapporteringspliktiga konton är en rättelse av ett tidigare förbiseende i genomförandet av den globala standarden för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i nationell rätt och förslagsställaren anger att det inte finns ett alternativ till den föreslagna korrigeringen om Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

De föreslagna ändringarna genomför EU-direktiv 2011/16 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och andra internationella åtaganden ifråga om informationsutbyte. Fördragsställaren anger att förslagen är i överensstämmelse med EU:s dataskyddsförordning och även övriga skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU samt att förslagen inte går utöver dessa skyldigheter.

Regelrådet finner redovisningen av förslagens överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren anger att alla lagändringar bör träda i kraft så snart som möjligt och föreslår ett ikraftträdande den 1 november 2019. För förslaget om identifiering av rapporteringspliktiga konton bedöms det finnas ett visst behov av informationsinsatser från Skatteverket.

Regelrådet konstaterar att förslagsställaren resonerat kring tidpunkt för ikraftträdande av alla lagändringar samt identifierat ett behov av informationsinsatser om rapporteringsskyldiga konton. Däremot finns ingen redovisning av sådana behov för övriga förslag. Såvitt Regelrådet kan bedöma finns inga uppenbara behov av särskilda informationsinsatser i övriga fall och en utebliven redogörelse av detta torde i detta fall inte utgöra en brist.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det förekommer inga uppgifter i konsekvensutredningen om hur många företag som beräknas beröras av de olika förslagen. Det förs knapphändiga resonemang om storlek rörande förslagen om lämnandet av ytterligare uppgifter i samband med ansökan om förhandsbesked i skattefrågor och om godkännande av tonnagebeskattning. Att förslaget om ytterligare uppgifter i samband med ansökan om tonnagebeskattning rör sjöfartsverksamhet är uppenbart och det framkommer även att det är finansiella institut som berörs av förslaget om identifiering av rapporteringspliktiga konton. Avseende andra berörda branscher framkommer ingen information.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningen hade behövt en mer utförlig redovisning av de företag som berörs av förslaget, exempelvis baserat på historisk statistik över ansökningar om förhandsbesked och tonnagebeskattning. Om det finns svårigheter att redovisa detta, borde ett resonemang om detta förts. Detsamma gäller storleken på berörda företag och eventuellt ytterligare särskilt berörda branscher.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren anger att förslagen får vissa effekter för företag eftersom de åläggs en skyldighet att lämna ytterligare uppgifter i ansökningar om förhandsbesked respektive om godkännande för tonnagebeskattning. De ytterligare uppgifterna syftar till att ge information om huruvida någon annan stat eller jurisdiktion berörs av beskedet eller beslutet. Uppgifterna är därför av sådan beskaffenhet att små svenska företag som inte har någon gränsöverskridande verksamhet normalt inte torde behöva lämna särskilt många ytterligare uppgifter. För de mindre företag som ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet kan förslaget dock innebära viss ökad administrativ börda. Att ansöka om sådana besked eller beslut är emellertid frivilligt.

Förslagsställaren anger att förslaget om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton rent tekniskt får effekter för företag som är rapporteringsskyldiga finansiella institut eftersom ändringen innebär att det ska lämnas kontrolluppgifter om fler konton än vad som tidigare framgått av bestämmelsen. Eftersom det enligt förslagsställaren är tydligt att nuvarande bestämmelse fick sin utformning genom ett förbiseende, anses ändringen i praktiken få mycket begränsade effekter för företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det anges i konsekvensutredningen att vissa förslag förväntas medföra viss administrativ börda för företag med anledning av det utökade uppgiftslämnandet. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha gjort en uppskattning av dessa kostnader. Det framstår för Regelrådet inte heller så klart att ändringen av bestämmelsen rörande identifiering av rapporteringspliktiga konton endast skulle få mycket begränsade effekter för företag. Eftersom det både saknas information om i vilken utsträckning berörda företag redan uppfyller de rapporteringskrav som är avsikten med regleringen och kostnadsuppskattningar är det svårt att avgöra. En uppskattning av kostnader även i detta avseende borde ha genomförts.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen saknar resonemang kring konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet anser att då förslagen handlar om att mer effektfullt motverka skadlig skattekonkurrens borde konsekvensutredningen redovisa nuvarande situation samt de förväntade effekterna av de nya förslagen.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagens påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges i konsekvensutredningen om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inga uppenbara skäl som talar för att en sådan påverkan skulle finnas. Därför är avsaknaden av information inte en väsentlig brist.

Trots avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden finner Regelrådet utebliven redovisning godtagbar i detta ärende.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges inte huruvida särskilda hänsyn tagits till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet anser därför att utebliven redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

De föreslagna ändringarna införs för att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden i syfte att förhindra skadlig skattekonkurrens. Det framgår emellertid inte vilket nationellt handlingsutrymme som finns, vilket är en brist. Utöver denna brist ska också nämnas avsaknad av redovisning av antal berörda företag, kostnader för de föreslagna ändringarna och särskilda hänsyn till små företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 mars 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.

Ordförande
Claes Norberg

Föredragande
Anna Stattin