

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen  
103 33 Stockholm

Er referens/dnr: 2022/01778

Stockholm, 2022-09-30

## Remissyttrande

### Remiss av **SOU 2022:25 Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter**

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på betänkandet.

#### Huvuddragen i förslaget

I det remitterade betänkandet lämnas de förslag som behövs för att genomföra rådets direktiv (EU) 2020/284 (ändring i mervärdesskattedirektivet, rådets direktiv 2006/112EG) och rådets förordning (EU) 2020/283 (ändring av rådets förordning (EU) om administrativt samarbete i kampen mot mervärdeskattebedrägerier).

I det remitterade betänkandet föreslås en rapporteringsplikt för betaltjänstleverantörer avseende betaltjänster som är gränsöverskridande. En betalning är enligt förslaget gränsöverskridande om

- betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren till en annan medlemsstat, tredje territorium eller tredje land eller
- betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till en annan medlemsstat.

Om betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till tredje land eller tredje territorium är betalningen enligt förslaget inte gränsöverskridande.

Vid gränsöverskridande betalning ska betaltjänstleverantören lämna ett antal uppgifter till Skatteverket, däribland betalningsmottagarens namn, skattenummer, identifierare, betalningsdatum, betalningstidpunkt, belopp, valuta, från vilket land betalningen skett m.m. Några uppgifter om betalaren ska dock inte lämnas.

Förutom en rapporteringsplikt innebär förslaget ett dokumentationskrav för betaltjänstleverantörerna för att dessa ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet samt för att

Huvudmän i NSD är:  
**Stockholms Handelskammare \* Föreningen Svenskt Näringsliv  
Svenska Bankföreningen \* Svensk Försäkring \* Fastighetsägarna Sverige**

# NSD

## NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

Skatteverket ska kunna kontrollera nämnda uppgiftsskyldighet. Såväl dokumentationskravet som uppgiftsskyldigheten kommer enligt förslaget sanktioneras med avgifter om dessa inte fullgörs på rätt sätt eller i rätt tid.

Uppgifter om betalningsmottagaren ska lämnas till Skatteverket som i sin tur ska överföra informationen till databasen Cesop som förvaltas av EU-kommissionen. Cesop kommer ha kapacitet för att lagra och sammanställa uppgifterna samt utföra vissa analyser. Åtkomst till databasen kommer endast ges till vissa utsedda Eurofisc-tjänstemän. Dessa får endast använda åtkomsten i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri.

### Allmänna synpunkter på förslaget

Med hänsyn till att det remitterade lagförslaget har sin grund i ett EU-direktiv har Sverige en skyldighet att implementera reglerna i svensk lagstiftning. Med detta sagt vill NSD ändock påpeka vissa aspekter med det system som föreslås.

Av såväl det bakomliggande direktivet som av det remitterade betänkandet framgår att syftet med den föreslagna informationsinhämtningen är att beivra momsundandragande inom den internationella e-handeln. Det är mot den bakgrunden man avser att införa ett krav på betaltjänstleverantörer att rapportera samtliga gränsöverskridande betalningar, (förutsatt att dessa uppgår till 26 stycken under ett kvartal till samma betalningsmottagare) till Skatteverket som i sin tur ska vidare rapportera uppgifterna till Cesop. Rapporteringsplikten är dock inte på något sätt begränsad till transaktioner som har ett samband med e-handel. En sådan avgränsning torde inte heller vara möjlig att införa. I detta sammanhang kan nämnas att under 2021 uppgick den svenska exporten av varor till andra EU-länder till 875 miljarder kronor.<sup>1</sup> Ett inte orimligt antagande är att en mycket liten del av denna export avser e-handeln. Samtidigt kommer merparten av de betalningstransaktioner som följer av denna export sannolikt att falla in under betaltjänstleverantörernas uppgiftsskyldighet och lagras i databasen Cesop. Det remitterade förslaget innebär med andra ord att en stor mängd information som på intet sätt omfattas av förslagets bakomliggande syfte kommer samlas in och lagras.

Med hänsyn till den stora mängd integritetskänsligt material som kommer lagras blir hanteringen av databasen Cesop central. Beredningen hittills har, såvitt NSD kan bedöma, inte hanterat dessa aspekter tillräckligt. Exempelvis framgår inte hur informationen i databasen ska skyddas mot otillåten användning. Vem övervakar att databasen endast används i enlighet med vad som föreskrivs i förordningen? Därtill saknas en diskussion och analys av vilka konsekvenser en användning av databasen i strid med förordning ska medföra. Såsom NSD uppfattar existerar databasen ännu inte och det torde finnas en mängd datasäkerhetsaspekter som borde belysas även i den nationella lagstiftningsprocessen. Dessa aspekter saknas dock i det remitterade betänkandet, vilket enligt NSD är en brist.

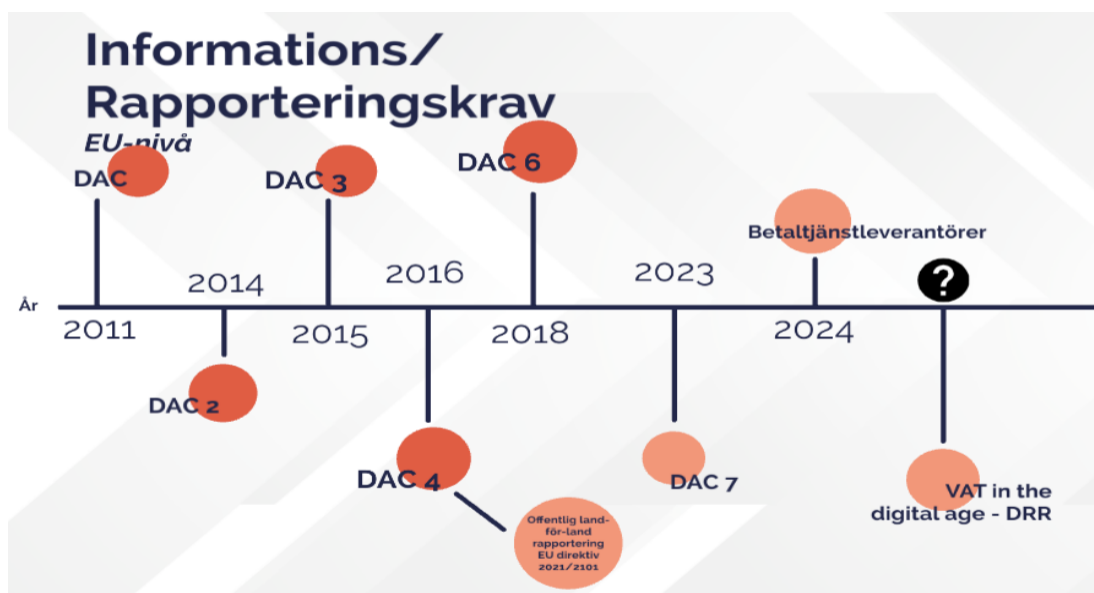
Den föreslagna rapporteringsplikten för betaltjänstleverantörer är ytterligare ett i raden av rapporteringskrav/informationsutbyten som införts under de senaste åren, se schematisk bild nedan.

---

<sup>1</sup> [Sveriges handelspartner - Ekonomifakta](#).

# NSD

NÄRINGS-  
LIVETS  
SKATTE-  
DELEGATION



En gemensam nämnare för flertalet av ovan nämnda regelpaket är syftet att motverka olika former av skatteundandragande. Detta är i sig är lovvärt men måste vägas mot annat. NSD kan också konstatera att utvecklingen, i kontradiktion med den förhärskande ordningen i Sverige, går mot ett insamlade av massinformation oavsett om denna information har direkt samband med beskattningen eller inte, detta gäller särskilt det remitterade förslaget. Ett faktum som även kommenteras i betänkandet:

"De uppgifter som ska samlas in av betaltjänstleverantörerna är uppgifter som när de samlas in inte har något direkt samband med beskattningen och som dessutom med stor sannolikhet endast till en mycket liten del kan komma att få någon betydelse vid skattekontroll. Flera omständigheter kring det aktuella uppgiftsinsamlandet skiljer sig således från vad som är normalt när uppgifter samlas in."<sup>2</sup>

En utveckling där skattemyndigheterna samlar in och lagrar allt mer information som inte har ett nära samband med beskattningen kan enligt NSD ifrågasättas på flera grunder. Intrånget i den personliga integriteten är ett sådant skäl, likaså risken för att insamlade uppgifter hamnar i orätta händer. För att inte förlora i legitimitet för sådana åtgärder är det enligt NSD av stor vikt att löpande utvärderingar görs av systemen för att klargöra huruvida reglernas syfte och mål uppnås och att det finns en lyhörddhet för att ta bort eller förändra rapporteringskrav som inte uppfyller det ursprungliga syftet. Lika viktigt är enligt NSD att det i framtiden, innan nya rapporterings/informationskrav övervägs, befintliga regelverk noggrant utvärderas innan ytterligare pålagor påförs.

## Sanktionsavgifter

Utredningen bedömer att de tvångsåtgärder som redan finns i den svenska regleringen inte är tillräckligt effektiva styrmedel för att förmå betaltjänstleverantörerna att fullgöra sina skyldigheter. Med anledning av detta föreslår utredningen att betaltjänstleverantörernas rapporteringsplikt enligt de nya reglerna ska kompletteras med sanktionsavgifter. I betänkandet föreslås införandet av två nya sanktioner i SFL, en dokumentations- och en rapporteringsavgift. Dokumentationsavgift ska tas ut om det klart framgår att

<sup>2</sup> SOU 2022:25 s 182

# NSD

## NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

betaltjänstleverantören inte dokumenterat uppgifter på rätt sätt eller inom föreskriven tid. Rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att föreskrivna uppgifter inte lämnats på rätt sätt eller inom rätt tid.

Utredningen har utgått från den modell som finns för sanktioner för rapporteringspliktiga arrangemang i 49 c kap. 5 § SFL där sanktionsavgiften ställs i relation till företagets omsättning. Såväl dokumentations- som rapporteringsavgiften föreslås utgå från betaltjänstleverantörens omsättning föregående kalenderår. Avgifterna föreslås kunna uppgå till ansevärliga belopp. Dokumentationsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle vara dokumenterade med ett maxtak på 3 miljoner kronor. Rapporteringsavgiften ska tas ut med belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle lämnats och kan totalt uppgå till maximalt 3 miljoner kronor (rapporteringsavgiften kan tas ut tre gånger per kvartal).

NSD menar att utredningens förslag på ny dokumentations- och rapporteringsavgift innebär en överimplementering av direktivet eftersom direktivet inte innehåller några sanktionsbestämmelser. Dessutom avviker de föreslagna sanktionsavgifterna från hur sanktionsavgifter på resten av skatteområdet är utformade. Vid icke inlämnande av inkomstkontrolluppgift, uppgifter som har direkt samband med beskattningen, finns det inga sanktionsavgifter enligt svensk lag. Vidare vill NSD ifrågasätta att avgifterna ska baseras på betaltjänstleverantörernas totala omsättning föregående kalenderår trots att uppgiftsskyldigheten som följer av de nya reglerna i de flesta fall kommer vara kopplad till en högst begränsad del av betaltjänstleverantörens verksamhet.

Utifrån ett svenskt perspektiv är de föreslagna beloppen dessutom historiskt höga. Med anledning av att implementeringsarbetet i flertalet medlemsstater inte ens påbörjats ännu, menar NSD att det finns en risk för att de svenska sanktionsavgifterna är oproportionerligt höga i jämförelse med andra medlemsländer och kommer försätta svenska aktörer i en sämre position utifrån ett konkurrensperspektiv. I sammanhanget finns det anledning att erinra om att de uppgifter som ska lämnas av Skatteverket lagras i den gemensamma databasen Cesop som alltså kommer kunna användas av alla medlemsländer. NSD anser därför att eventuella sanktionsavgifter bör harmoniseras på EU-nivå, särskilt med tanke på att det är tveksamt hur mycket skatteintäkter som inlämnad information faktiskt kommer leda till utifrån ett svenskt perspektiv.

Vidare framgår det att dokumentationsavgift inte får tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kvartal och vice versa (se 49b 4 § SFL och 49c 10 § SFL), men en turordningsregel saknas mellan de olika sanktionsavgifterna. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv bör det klart framgå av lagtexten vilka sanktioner som den enskilde kan drabbas av och när de kan påföras. I situationen då ofullständiga uppgifter har lämnats med anledning av brister i dokumentationen är det inte otänkbart att bristerna upptäcks samtidigt. Enligt NSD bör rimligtvis, mot bakgrund av att sanktionsavgifterna redan är en överimplementering av direktivet, lägsta sanktionsavgiften (rapporteringsavgiften i detta fall) ha företräde framför dokumentationsavgiften. Med hänsyn till hur restriktivt Skatteverket tillämpar nuvarande befrielseregler, när det gäller skattetillägg, finner NSD även särskild anledning att lyfta att utredningen poängterar vikten av att en nyanserad och inte allt för restriktiv tillämpning av befrielsegrunderna bör tillämpas.

# NSD

## N Ä R I N G S L I V E T S S K A T T E - D E L E G A T I O N

Därutöver vill NSD lyfta vikten av att syftet med regleringen beaktas vid utformningen och tillämpningen av sanktioner. I detta fall handlar det om att upptäcka mervärdesskattebedrägerier. De uppgifter som betaltjänstleverantörerna ska dokumentera och lämna till Skatteverket rör förmedling av uppgifter om betalningar mellan köpare och säljare. Dessa uppgifter har inte något med omsättningen av en vara eller tjänst i mervärdesskattehänseende att göra och är enligt NSD många gånger irrelevanta för att uppnå avsett syfte.

### Skatteverkets tillgång till rapporterade uppgifter

Som nämnts ovan kommer en stor mängd transaktioner omfattas av den föreslagna rapporteringsplikten och många av dessa transaktioner kommer inte på något sätt vara kopplade till den gränsöverskridande e-handeln. Ett utländskt bankkort som nyttjas för köp i Sverige är en gränsöverskridande betalning som kan vara rapporteringspliktig. Samma gäller även för ett svenskt företags erhållna betalning för verkstadsprodukter vid export till Tyskland. Exempelen kan göras otaliga.

De uppgifter som omfattas av rapporteringsplikten måste anses vara integritetskänsliga uppgifter om främst enskildas ekonomiska förhållanden. Informationen skulle, precis som anges i betänkandet, kunna användas för kartläggning av enskildas transaktioner, tex frekvensen av betalningar till en viss person från personer i andra länder.<sup>3</sup>

NSD tillstyrker därför betänkandets förslag om att begränsa Skatteverkets möjlighet att använda de uppgifter som lämnas av betaltjänstleverantörerna i myndighetens verksamhet. Enligt NSD är de överväganden som gjorts i betänkandet välmotiverade och balanserade. Även om EU-rätten skulle ges tolkningen att det inte finns någon användarbegränsning för den insamlade informationen är det enligt NSD:s uppfattning rätt att införa en sådan begränsning i nationell lagstiftning.

NSD instämmer således i slutsatsen att den proportionalitetsbedömning som gjorts i samband med ändringarna i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete inte kan anses omfatta användning av uppgifterna för fler ändamål än vad som ändringarna syftar till och att det därför är korrekt att det i betänkandet görs en separat proportionalitetsbedömning om det är lämpligt att Skatteverket och andra myndigheter ska få använda de uppgifter som lämnats för andra ändamål än informationsöverföring till Cesop.

Skatteverket anför enligt betänkandet att insamlade uppgifter *kan* vara till nytta för kontroll av mervärdesskatt, inkomstskatt och spelskatt samt vid myndighetens omvärlds- och riskanalys. Myndigheten har som övergripande skäl, till att uppgifterna bör få användas för andra ändamål än som framgår av direktivet och förordning, angett att det kommer leda till en mer effektiv skattekontroll, vilket i sin tur kan *antas* leda till ökade skatteinkomster.<sup>4</sup>

Med hänsyn till uppgifternas omfattning och art är det NSD:s bedömning att de avgränsningar som föreslås i betänkandet gällande Skatteverkets tillgång till uppgifterna är väl avvägda. Att uppgifterna kan vara till nytta eller att det kan antas leda till ökade skatteintäkter kan vid en proportionalitetsbedömning inte ställas i relation till integritetsintrånget för den enskilde.

---

<sup>3</sup> SOU 2022:25 s 182.

<sup>4</sup> A.a. s 183.

NSD  
NÄRINGSLIVETS  
SKATTE-  
DELEGATION

Det bör också noteras att det i andra lagstiftningsärenden från EU markerats att det inte står medlemsstaterna fritt att genomföra så kallade "fishing expeditions" eller begära upplysningar som sannolikt inte är relevanta för ett skatteärende avseende en viss bestämd skattskyldig.<sup>5</sup> Betänkandets förslag ligger väl i linje med denna inställning.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION



Johan Fall

Katarina Bartels

---

<sup>5</sup> Prop 2012/13:4 s 32