

2019-04-24

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för skatteadministration,
skatteavtal och tullfrågor
Att. Linda Bolund Thornell

Via e-post till:
Fi.remissvar@regeringskansliet.se

SOU 2018:91 Rapporteringspliktiga arrangemang

Bankföreningen har fått rubricerade förslag på remiss. Föreningen ansluter sig till svar avlämnat av Näringslivets skattedelegation (NSD). Bankföreningen önskar därutöver anföra följande.

Sammanfattning

- Bankföreningen anser att aggressiv skatteplanering självklart ska bekämpas men anser inte att utredningen i tillräcklig grad har påvisat behovet av en dylik vittgående rapporteringsskyldighet rörande inhemska "arrangemang" för en så bred krets rådgivare som nu föreslås. Bankernas primära roll är inte att vara en skatterådgivare. Banker är intermediärer som för kunders räkning agerar för att det ekonomiska systemet ska fungera.
- Föreningen befarar att den osäkerhet kring vad som ska rapporteras in samt de administrativa kostnader som detta medför för finansiella företag och Skatteverket inte står i rimlig proportion till den förväntade nyttan.
- Befintliga kontrollstrukturer inom skatteförfarandet samt i anti-penningtvättsförfarandet bör kunna utnyttjas effektivare för att kartlägga misstänkt aggressiv skatteplanering.
- Direktivet (EU) 2018/822 (DAC6) möter oro från näringslivet över hela EU. Direktivet är mycket otydligt och uppfyller enligt Bankföreningens mening inte grundläggande krav på tydlig och rättssäker lagstiftning. Vid genomförandet i svensk lag finns all anledning att förtydliga svensk lagtext så långt möjligt i enlighet med direktivets bakomliggande syften, att motverka aggressiv skatteplanering.
- Lagstiftningen saknar en definition av rapporteringspliktigt arrangemang. Eftersom påföljden av att inte rapportera kan leda till höga avgifter är avsaknaden av en definition inte förenlig med grundläggande rättsprinciper såsom legalitetsprincipen och principen om förutsebarhet.



- Bankföreningen anser att lagstiftningen bör förtydliga att banker och andra finansiella institut i sin normala roll att tillhandahålla löpande finansiella tjänster åt enskilda och företag, såsom att ombesörja betalningar, ta emot insättningar, öppna konton, förvara värdepapper, tillhandahålla finansiering m.m., inte skäligen kan förväntas veta om den transaktion som genomförs är ett led i ett skattearrangemang.
- Bankföreningen anser att det är en stor brist att den finansiella sektorn inte varit representerad i utredningen med tanke på utformningen av begreppet "förmedlare" enligt EU-direktivet (rådgivare i det svenska förslaget), jfr även skäl 5 i direktivet.

Bakgrund

Åtgärder mot skatteflykt och skattefusks har stått högt på regeringens agenda i Sverige och i många andra länder sedan flera år tillbaka. Skälen är bland annat globaliseringens effekter som innebär en ökad press på de nationella skattesystemen och därmed behov av att skydda den egna skattebasen. Skatteflykt riskerar att underminera allmänhetens tilltro till skattesystemen och att betala skatt och inte ägna sig åt skatteflykt har blivit en del av många företags hållbarhetsarbete (så kallad corporate social responsibility). I den tidigare regeringens så kallade 10-punktsprogram i arbetet mot skatteflykt ingick att regeringen avsåg att tillsätta en utredning som skulle se över möjligheterna att inför en skyldighet för bland annat skatterådgivare att informera Skatteverket om skatteupplägg (prop. 2016/17:1). Utredningen tillsattes i april 2017 (dir. 2017:38) och redovisade sitt uppdrag den 31 december 2018.

Arbetet inom OECD

Ett led i att komma åt skatteflykt och skattefusks som urholkar skattebaser har varit att öka samarbetet mellan länder genom ökat informationsutbyte och genom svartlistning sätta press på länder med särskilt förmånliga skatteregler, så kallade skatteparadis, vilka bidrar till skatteflykten. OECD har sedan början av 2000-talet arbetat med sina medlemsländer och anslutande stater för att öka transparensen på skatteområdet genom utökad informationsutbyte mellan länder. Numera samarbetar 154 länder inom ramen för *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes* för att utbyta information och öka samarbetet mellan skattemyndigheter över hela världen.

Finanskrisen 2007 – 2008 innebar stora offentliga utgifter och vida samhällsekonomiska konsekvenser för många länder. Effektivare skatteuppbörd, särskilda finansskatter och ett ökat fokus på undanhållande av skattemedel i skatteparadis kom i fokus för att kompensera för de samhällsekonomiska förlusterna, icke minst genom G20-mötets uttalanden kring detta. G20 har med OECD som sekretariat bland annat utarbetat en plan med olika åtgärder för att motverka



urholkning av länders skattebaser med hjälp av artificiella upplägg och utnyttjande av olika luckor eller regler i olika länder. Projektet BEPS ("Base Erosion and Profit Shifting") utmynnade år 2013 i 15 olika förslag vilka bearbetades i olika rapporter m.m. enligt en (mycket) kort tidsplan.

Den aktuella utredningens uppdrag tog sitt avstamp i OECD:s slutrapport om "Mandatory disclosure rules" av den 5 oktober 2015. Enligt såväl OECD-rapporten som EU:s sedermera antagna direktiv DAC6 är det huvudsakliga syftet att fånga in skatteupplägg som kan visa sig vara potentiellt aggressiva. Resurser som annars skulle ha behövt läggas på att upptäcka skatteupplägg kan i stället läggas på att vidta åtgärder utifrån lämnad information. Tidig information om skatteupplägg möjliggör för skattemyndigheter och lagstiftare att snabbt svara på förändrade beteenden hos skattskyldiga genom anpassningar av verksamheten och författningsändringar. Ett annat syfte med bestämmelser om informationsskyldighet avseende skatteupplägg är enligt OECD-rapporten att minska marknadsföringen, förmedlingen och användningen av upplägg för aggressiv skatteplanering. Skattskyldiga kan bli mindre benägna att använda ett upplägg om de vet att skattemyndigheterna kommer att få information om det. Den tid under vilken ett visst upplägg kan användas kan också minska om t.ex. lagändringar genomförs snabbt.

Av utredningsdirektiven framgår följande rörande uppdraget (våra understrykningar):

---"I OECD:s rapport beskrivs vad som kan uppnås med regler om informationsskyldighet för skatterådgivare. Det är emellertid en generell beskrivning utan hänsyn tagen till olika länders skattesystem. För att kunna avgöra om sådana regler skulle vara till nytta för att bekämpa skatteflykt, skattefusk och skatteundandragande i Sverige behöver en analys göras med utgångspunkt i svenska förhållanden och det svenska skatteförfarandet. Vissa länder har infört regler om informationsskyldighet för skatterådgivare. Det är vid genomförandet av detta uppdrag lämpligt att studera andra länders erfarenheter av hur informationsskyldigheten har fungerat. I skatteförfarandelagen (2011:1244) finns flera skyldigheter om att lämna uppgifter till Skatteverket, t.ex. skyldighet att lämna olika sorters deklarationer, kontrolluppgifter, särskilda uppgifter och informationsuppgifter. Syftet med de olika uppgiftsskyldigheterna skiljer sig åt. Uppgiftsskyldigheten är en central beståndsdel i skattesystemet. Vårt beskattningssystem bygger till stor del på uppgifter som de enskilda ska lämna. En skyldighet för skatterådgivare att lämna information till Skatteverket skulle också innebära en form av uppgiftsskyldighet. Utredaren ska därför analysera och redogöra för om en informationsskyldighet för skatterådgivare skulle kunna utgöra ett komplement till de uppgiftsskyldigheter som redan finns i skatteförfarandelagen. Utredaren ska även analysera och redogöra för om informationsskyldigheten skulle kunna förbättra Skatteverkets kontrollverksamhet i syfte att säkra ett korrekt uttag av

skatter och avgifter. Det kan tänkas att informationsskyldigheten skulle kunna utgöra ett komplement till gällande kontrollverktyg, t.ex. revision.”---

Arbetet inom EU

Inom EU har man också haft stort fokus på ökat informationsutbyte mellan skattemyndigheter i de olika medlemsstaterna. EU-kommissionen lade i slutet av 2012 fram en handlingsplan för att stärka kampen mot skattefusk och skatteundandragande.¹ Handlingsplanen lyfter fram en rad lagstiftningsinitiativ och bättre verktyg för kontroll och administrativt samarbete mellan länder. Samtidigt presenterade kommissionen en rekommendation om aggressiv skatteplanering i vilken medlemsstaterna uppmanas att bland annat anta regler om genomsyn av konstlade arrangemang i sin nationella lagstiftning (jfr. den svenska skatteflyktslagen).²

EU-kommissionen har arbetat systematiskt framåt med sin handlingsplan och antalet lagstiftningsinitiativ har varit stort. Bland annat har direktivet om administrativt samarbete i fråga om beskattning, 2011/16/EU (DAC), utökats sex gånger med automatiskt informationsutbyte.³ Direktivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning (se prop. 2012/13:4).⁴ Det automatiska informationsutbytet mellan stater förutsätter att de uppgifter som ska utbytas finns tillgängliga hos skattemyndigheterna. Detta har lett till att kontrolluppgiftsskyldigheten har utökats för företagen. Bland de mest kostbara kontrolluppgiftskraven som införts de senare åren för finansiella företag har varit skyldigheten att rapportera finansiella konton för personer med skatterättslig hemvist i andra länder. Förevarande direktiv DAC6 leder till ytterligare kontrolluppgifter från företagen enligt det föreslagna 33 b kap. skatteförarandelagen (2011:1244, SFL).

¹ COM(2012) 722 final, An Action Plan to strengthen the fight against tax fraud and tax evasion.

² Kommissionens rekommendation 2012/772/EU av den 6 december 2012 om aggressiv skatteplanering.

³ Det finns i DAC även regler om informationsutbyte som kan på begäran eller spontant, mellan länder, enligt DAC.

⁴ Häri ingår dels genomförandet av Sveriges avtal med USA om utbyte av information rörande finansiella konton med anledning av FATCA, samt DAC2 som genomförts genom prop. 2015/16:29 En global standard för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton men även DAC4 som genomfört genom prop. 2016/17:47 Dokumentation vid internprissättning och land-för-land-rapportering på skatteområdet inom EU samt det aktuella direktivet DAC6 om rapporteringspliktiga arrangemang ökar de administrativa kostnaderna för företagen.

Behovet att införa rapporteringsplikt för inhemska arrangemang – bankernas roll i uppgiftslämnande och kontroll

I stort sett alla privatpersoner och företag har ett bankkonto och använder ett finansiellt institut för att hantera sin ekonomi. Det är i princip inte möjligt i Sverige att hantera dagens moderna betalningssystem, sparande, lån, placeringar m.m. utan att vara kund i en bank. Denna roll för banken har inneburit att olika myndigheter hämtar ett mycket stort antal (kontroll)uppgifter från banksystemet för att kunna kontrollera exempelvis bidragssystem och skatter. Bankerna är också en viktig aktör i brottsbekämpning och brottsutredningar samt vid indrivning av fordringar (KFM:s verksamhet).

Bankernas kontrolluppgiftslämnande, insamling av uppgifter för anti-penningtvättsändamål samt DAC5

Bankföreningen vill i detta sammanhang särskilt peka på hur mycket uppgifter som redan idag finns tillgängliga för Skatteverket inom ramen för skatteförfarandet samt inom ramen för kundkännedomsförfarandet enligt penningtvätsregelverket. I 15 – 25 kap. SFL finns regler om kontrolluppgifter för bland annat kapitalinkomster och innehav av finansiella konton samt regler om tredjemansförelägganden i 37 kap. 8 – 10 §§ SFL samt tredjemansrevision i 41 kap. 2 a § i SFL).

Bankföreningen vill också särskilt lyfta fram den omfattande kartläggning av kunder som banker och andra verksamhetsutövare är skyldiga att göra inom ramen för regelverket om penningtvätt och finansiering av terrorism. Ytterligare åtgärder för så kallad kundkännedom kom i samband med det fjärde penningtvättsdirektivet vilket genomfördes i svensk lag genom prop. 2016/17:173. Verksamhetsutövare är enligt dessa regler skyldiga att övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka avvikande aktiviteter och transaktioner (åtgärder för kundkännedom). Den typ av beteende som verksamhetsutövare (t.ex. banker) förutsätts uppmärksamma är t.ex. komplexa och ovanligt stora transaktioner samt ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller lagligt syfte. Dyliga transaktioner ska föranleda verksamhetsutövare att granska bakgrunden till och syftet med transaktionerna samt skärpa övervakningen av affärsförbindelsen för att avgöra om dessa transaktioner eller aktiviteter framstår som misstänkta. Förekomsten av avvikande transaktioner eller aktiviteter ska således enligt det fjärde penningtvättsdirektivet föranleda förnyade och fördjupade åtgärder för kundkännedom. Verksamhetsutövare ska genom dessa åtgärder avgöra om transaktionerna framstår som misstänkta eller inte. Verksamhetsutövare ska underrätta finansunderrättelseenheten (i Sverige Finanspolisen vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa)) och lämna en rapport om verksamhetsutövaren vet, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att medel utgör vinning av brottslig handling eller har koppling till finansiering av terrorism (se

artikel 33.1 a i nämnda direktiv), jfr prop. 2016/17:173, s. 286 ff. I samband med sådan övervakning kan även potentiell (aggressiv) skatteplanering upptäckas genom att polisen informerar Skatteverket.

I DAC5 (rådets direktiv (EU) 2016/2258) föreskrivs det att medlemsstaterna för att säkerställa att det administrativa samarbetet fungerar, ska föreskriva att skattemyndigheterna ges tillgång till bland annat åtgärder för kundkännedom i artikel 13 i fjärde penningtvättsdirektivet. Direktivet DAC5 genomfördes aldrig uttryckligen i svensk lag. Regeringens bedömning var Skatteverket i enlighet med befintligt regelverk rörande tredjemanskontroll enligt 37 kap. samt 41 kap. SFL har möjlighet att inhämta den information om kunden som samlats in av verksamhetsutövarna och som verket behöver för beskattningen i Sverige eller för det administrativa samarbetet. Därmed får Skatteverket enligt regeringen anses ha tillgång till de uppgifter om kunden som framgår av det fjärde penningtvättsdirektivet (prop. 2016/17:173, s. 493). Det bör i sammanhanget erinras om att rapportering till Finanspolisen rörande misstänkt penningtvätt inte får röjas för den som uppgifterna rör.

Varje år lämnas över 44 miljoner kontrolluppgifter inom inkomstslaget kapital varav ca 90 % lämnas av den finansiella sektorn. Vidare lämnar banker och andra finansiella institut uppgifter om finansiella konton som innehas av personer med skatterättsliga hemvist i andra länder samt konton som tillhör företag med ägare som har hemvist utanför Sverige.⁵ Enligt uppgift från Skatteverket gavs det för beskattningsåret 2017 in ca 33 000 FATCA-kontrolluppgifter samt ca 600 000 CRS-kontrolluppgifter. På grund av successivt ikraftträdande av kontrolluppgifter enligt CRS kommer ännu fler uppgifter att behöva lämnas framöver. Utöver det löpande automatiska kontrolluppgiftslämnandet tar banker och andra finansiella institut emot tusentals förelägganden från Skatteverket varje år för kontroll av tredje person inom ramen för tredjemansregelverket. Förfrågningarna rör exempelvis uppgifter om vem som är innehavare av visst konto, transaktioner på konton m.m. Förfrågningar görs på såväl enskilda som företag. Skatteverket tar härutöver, i enlighet med DAC emot uppgifter löpande från andra länder om finansiella konton i utlandet som innehas av obegränsat skattskyldiga i Sverige.

- Bankföreningen anser att aggressiv skatteplanering självklart ska bekämpas men anser inte att utredningen i tillräcklig grad har påvisat behovet av en dylik vittgående rapporteringsskyldighet rörande inhemska "arrangemang" för en så bred krets rådgivare som nu föreslås. Bankernas primära roll är inte att

⁵ Statistik rörande kontrolluppgiftslämnande för bland annat kapitalinkomster finns på Skatteverkets hemsida <https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skattpakapital/kontrolluppgifterforkapitalinkomster.4.5c1163881590be297b56368.html>.

vara en skatterådgivare.⁶ Banker är intermediärer som för kunders räkning genomför transaktioner för att det ekonomiska systemet ska fungera. Bankföreningen anser mot bakgrund av ovanstående och i enlighet med utredningens direktiv om att beakta svenska förhållanden och det svenska skatteförfarandet att den enorma mängd kontrolluppgifter och annan information som redan finns tillgängliga idag hos olika myndigheter måste kunna utnyttjas på ett mera effektivt sätt för att kunna identifiera och därigenom stävja och bekämpa aggressiv skatteplanering. Det måste vara möjligt att i högre grad kunna strukturera insamlad information, samla ihop denna och bygga system för att få fram transaktionsmönster hos enskilda som kan tyda på aggressiv skatteplanering.

Sverige är inte förskonat från aggressiv skatteplanering men tillhör sannolikt inte de länder i världen med nämnvärt stor andel aggressiv skatteplanering. Skattesystemet i Sverige är transparent och åtnjuter tillit och respekt. Viljan att göra rätt för sig är hög i Sverige och skattefusket ligger i internationell jämförelse på låga nivåer. Som exempel kan nämnas att Sverige har EU:s näst lägsta så kallade VAT Gap (dvs. skillnad mellan vad som förväntas inflyta av momsintäkter jämfört med vad som faktiskt uppbärs). Sverige ligger på ca 1 % VAT Gap jämfört med Rumänien som ligger på drygt 35 %.⁷ Vidare kan hänvisas till de banbrytande målen om principen om förfarandemissbruk vilken utvecklades i flera mål om mervärdesskatt i EU-domstolen. Målen härrörde från Storbritannien och aggressiva skatteupplägg i det landet.⁸ Bankföreningen anser att det tydligare måste påvisas att förekomsten av aggressiva skattearrangemang är så stor i Sverige att den omfattande rapporteringsplikten med den osäkerhet som den medför kan motiveras på inhemsk nivå. Såvitt Bankföreningen kan bedöma uppvägs inte den osäkerhet kring vad som ska rapporteras samt de administrativa kostnader som detta medför för finansiella företag och Skatteverket den förväntade nyttan. Om en behovsprövning inte kan göras eller inte visar att den aggressiva skatteplaneringen är så stor att den motiverar utökad kontrolluppgiftsskyldighet för icke-gränsöverskridande arrangemang ska rapporteringsplikt för inhemska arrangemang inte införas.

⁶ Se utredningens motivering i avsnitt 11.1 i betänkandet.

⁷ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report TAXUD/2015/CC/131

⁸ Jfr. t.ex. målet C-419/02, BUPA Hospitals Ltd, om frågan om principen om rättsmissbruk kunde tillämpas så att rätten till avdrag för ingående moms skulle upphöra. I målet hade man förskottsbetalat medicin som skulle räcka i över 100 år för att undvika en viss mervärdesskattekonsekvens. Målet var brittiskt. Ett annat brittiskt mål som bestämt etablerade principen om förfarandemissbruk på mervärdesskatteområdet var målet C-255/02, Halifax plc.

Synpunkter på lagförslaget – otydlighet skapar rättsosäkerhet

Rapporteringsplikt för inhemska arrangemang samt genomförande av direktiv (EU) 2018/822 (DAC6) i svensk lag

Nedan lämnas närmare synpunkter på utformningen av den svenska lagstiftningen.

Bankföreningen är liksom många andra intresseorganisationer och företag inom EU mycket kritisk till utformningen av direktivet. Lagtexten är mycket vag och öppnar upp för stor osäkerhet kring tolkningen. Syftet är, vilket framgår av skälen (jfr. skäl 9) samt med stöd av andra dokument som tagits fram i arbetet med att stärka kampen mot skatteflykt och skattefusks inom EU, t.ex. kommissionens rekommendation om aggressiv skatteplanering⁹, att fånga upp *aggressiv* skatteplanering.

Rapporteringsskyldigheten, vilken avgränsas genom att arrangemang med vissa kännetecken ska rapporteras, kan, med den utformning som direktivtexten har fått, tolkas som mycket vid. Samtliga arrangemang som uppvisar vissa kännetecken och som uppfyller kravet på att skattefordelen ska vara den huvudsakliga nyttan (för vissa transaktioner tillämpas dock inte kriteriet huvudsaklig nytta, i dessa fall räcker kännetecknen för att rapporteringsplikt ska gälla) ska rapporteras in. Vidare är definitionen av vem som är skyldig att rapportera, den så kallade *förmedlaren*, otydlig och det är svårt att läsa ut hur dubbelrapportering ska kunna undvikas.

Bankföreningen hänvisar vidare till de synpunkter på direktivet som tagits fram av organisationen AFME¹⁰ och vad AFME rekommenderar EU:s medlemsländer att klargöra vid implementeringen av direktivet. AFME pekar särskilt på vikten av att det blir en enhetlig tillämpning av den gränsöverskridande rapporteringsplikten inom EU och att medlemsstaterna arbetar tillsammans för att åstadkomma denna enhetlighet. En olikformig tillämpning riskerar enligt Bankföreningen att leda till snedvridningar för internationellt verksamma företag. AFME samt den brittiska skattemyndigheten HMRC har luyft fram distinktionen mellan standardiserade respektive icke standardiserade villkor för en finansiell tjänst och att en bank inte torde behöva rapportera om man följer sitt interna regelverk (Code of Practice).

33 b kap. SFL samt lagen (2019:xxx) om rapporteringspliktiga arrangemang

33 b kap. 1 och 11 §§ SFL - begreppet rapporteringspliktigt arrangemang

I 1 § anges att vad som utgör ett rapporteringspliktigt arrangemang följer av den föreslagna lagen om rapporteringspliktiga arrangemang. Av 11 § följer att en svensk

⁹ 2012/722/EU.

¹⁰ Se bilaga. Association for Financial Markets in Europe, AFME, representerar Europas investmentbanker.



rådgivare ska lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt arrangemang till Skatteverket. I den föreslagna lagen om rapporteringspliktiga arrangemang har dock utredningen valt att inte ta in någon definition av begreppet *arrangemang* (jfr avsnitt 11.6.2 i betänkandet). Eftersom det saknas en definition av rapporteringspliktigt arrangemang blir 33 b kap. 1 § missvisande.

I de dokument som ligger till grund för utredningens förslag (OECD:s rapport samt DAC6) används lite om vart annat uttrycken potentiellt *aggressiv* skatteplanering, aggressiva skattearrangemang respektive enbart skatteupplägg. Av skälen i DAC6 framgår att det är viktigt att medlemsstaternas skattemyndigheter får fullständiga och relevanta uppgifter om *potentiellt aggressiva skatteplaneringsarrangemang* (jfr t.ex. skälen 2, 3, 4 i direktivet). Vidare sägs i skäl 6 att förmedlare ska informera skattemyndigheterna om vissa *gränsöverskridande arrangemang* som eventuellt skulle kunna nyttjas för aggressiv skatteplanering.

Bankföreningen uppfattar förslagen i DAC6 och i betänkandet så att det ska råda bred rapporteringsplikt för alla slags arrangemang i syfte att fånga in möjligheten att få information om potentiellt aggressiva skattearrangemang. Utredningen anför följande (avsnitt 11.6.2, s. 210):

---"Med beaktande av det ovan anförda drar utredningen slutsatsen att tröskeln för vad som kan anses som ett arrangemang är mycket låg. Begreppet torde vara bredare och mer vagt än begreppet transaktioner. Det torde inte heller krävas någon viss "verkshöjd" eller grad av komplexitet för att ett arrangemang ska vara för handen. Även muntliga råd bör kunna omfattas av begreppet. En rimlig tolkning av begreppet arrangemang torde enligt utredningens mening dock kräva att någon viss grad av konkretion måste uppnås för att det ska röra sig om ett arrangemang. Mer generella beskrivningar av skatteupplägg i en bok och övergripande riktlinjer i ett företags skattepolicy bör således inte omfattas av begreppet."---

När ett aggressivt skattearrangemang har identifierats i det inrapporterade materialet ska detta kunna stävas genom lagstiftning eller att Skatteverket ges möjlighet att i ställningstaganden ge sin syn på upplägget. För att finna dessa aggressiva arrangemang synes det krävs att rapporteringsplikten blir mycket omfattande.

Begreppet arrangemang kan, såsom utredningen framhåller och som framgår av olika dokument som utredningen hänvisar till (s. 211 ff.) omfatta en mängd företeelser och någon enhetlig definition av begreppet finns inte. Enligt utredningen finns en risk att en i lag intagen definition av begreppet på något sätt begränsar tillämpningsområdet för DAC 6 på ett otillåtet sätt, även om detta inte har varit syftet. Utredningen anser därför att det inte ska tas in någon definition av begreppet arrangemang i den nya lagen om rapporteringspliktiga arrangemang.

Bankföreningen anser att begreppet "rapporteringspliktigt arrangemang" måste definieras närmare. Utgångspunkten för enskilda och företag måste vara att man vill göra rätt. Bankföreningen vänder sig därför starkt emot att begreppet "arrangemang" inte definieras i lagstiftningen. Detta i synnerhet mot bakgrund av att det även föreslås en särskild rapporteringsavgift som dessutom kan bli mycket hög. Bankföreningen anser att en analogi kan göras till straffrättens område. Inom straffrätten gäller rättsgrundsatsen "**nulla poena sine lege**" (inget straff utan stöd i lag). Utan insikt i vad som utgör ett rapporteringspliktigt arrangemang kan ingen rättssäkerhet uppnås. Det ska inte vara möjligt att påföra en avgift på någon som inte kunnat utläsa i lagstiftningen vilka skyldigheter man har. För att medborgare i en stat ska kunna åtnjuta rättssäkerhet, och skyddas mot godtycke i rättstillämpningen, måste de kunna förutse vilka handlingar som är straffbelagda. Bankföreningen anser därför inte att den föreslagna lagstiftningen uppfyller fundamentala krav på förutsebarhet och rättssäkerhet.

33 b kap. 8 § SFL – begreppet rådgivare

Enligt 8 § i det föreslagna 33 b kap. i skatteförfarandelagen ska med rådgivare avses

den som

- 1. utformar, marknadsför, tillhandahåller eller organiserar ett rapporteringspliktigt arrangemang, eller*
- 2. vet eller skäligen kan förväntas veta att denne har åtagit sig att, direkt eller genom andra personer, bidra till att utforma, marknadsföra, tillhandahålla eller organisera ett rapporteringspliktigt arrangemang.*

Banker är inte primärt skatterådgivare. En bank som ändå aktivt tillhandahåller skatterådgivning torde falla in under p. 1 i den föreslagna lagtexten.

Däremot ska enligt utredningen ett exempel på rådgivare enligt punkten 2 kunna vara en bank som bidragit med sina tjänster, t.ex. genom att öppna utländska konton. Det krävs dock enligt utredningen "att denne har sådan kunskap som krävs, dvs. att denne vet eller skäligen kan förväntas veta att denne bidragit till att organisera ett rapporteringspliktigt arrangemang. Detta får avgöras utifrån relevanta fakta och omständigheter och på grundval av de upplysningar som finns att tillgå och den relevanta sakkunskap och förståelse som krävs för att tillhandahålla sådana tjänster".¹¹

Bankföreningen anser att det måste framgå av lagstiftningen hur denna avgränsning av rapporteringsplikten ska göras. Det måste förtydligas i lagen att banker och andra finansiella institut i sin roll att tillhandahålla ordinarie finansiella tjänster i den löpande

¹¹ Betänkandet, s. 394.



verksamheten, åt enskilda och företag, såsom att ombesörja betalningar, ta emot insättningar, öppna konton, förvara värdepapper, öppna investeringssparkonto, tillhandahålla finansiell leasing och annan finansiering m.m., inte är en sådan rapporteringsskyldig rådgivare som skäligen kan förväntas veta att transaktionerna eventuellt ingår som ett led i ett skattearrangemang. En enskild banktjänsteman kan inte åläggas ett ansvar att undersöka om varje ordinarie banktransaktion ingår i ett skattearrangemang. Det är inte rimligt.

33 b kap. 19 § - vilka uppgifter som ska lämnas

Samtliga de uppgifter som banker förväntas lämna enligt den föreslagna 19 § 1. finns i många fall inte tillgängliga hos banken. Bankföreningen anser att det är rimligt att banker inte ska ha den roll som normalt sett är Skatteverkets ansvar, dvs. att begära in uppgifter som behövs för beskattningsverksamheten. Lagstiftningen tar sikte på lagliga arrangemang. Uppgifterna om dessa arrangemang kan således inte läggas till grund för beskattning utan ska endast ge Skatteverket en fingervisning om arrangemangets existens så att vidare åtgärder med lagstiftning etc. kan vidtas av Skatteverket. Bankföreningen anser därför att det är rimligt att orden "om dessa identifikationsuppgifter finns tillgängliga hos den rapporteringsskyldige" läggs till i 19 § 1.

13 § lagen (2019:xxx) om rapporteringspliktiga arrangemang – under vilka förutsättningar är ett arrangemang rapporteringspliktigt

I bestämmelsen regleras vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att rapporteringsplikt ska föreligga. Det krävs bland annat att en skatteförmån ska vara en av de viktigaste fördelarna som en person rimligen kan förvänta sig av arrangemanget, det behöver dock inte vara det enda viktiga skälet. Utredningen hänvisar till det så kallade "main benefit test" enligt Storbritanniens regelverk DOTAS och anser att detta kriterium i den svenska lagen bör tolkas på motsvarande vis.¹² Bankföreningen föreslår att 13 § kompletteras enligt följande:

13 § Ett arrangemang som inte är gränsöverskridande är rapporteringspliktigt om det uppvisar något av de kännetecken som anges i 16–20 §§.

Ett gränsöverskridande arrangemang är rapporteringspliktigt om det uppvisar något av de kännetecken som anges i 16–28 §§.

För att ett arrangemang som avses i 16–21 §§ eller 22 § 2 a), 3 eller 4 ska vara rapporteringspliktigt krävs också att en skatteförmån är den viktigaste fördel, eller en av de viktigaste fördelar, som en person rimligen kan förvänta sig av arrangemanget.

¹² Se författningskommentaren till 13 §, s. 371, i betänkandet.

Sådan skatteförmån som avses i tredje stycket anses inte föreligga om ett arrangemang har ett direkt samband med ett företags sedvanliga kommersiella verksamhet och inte är betingat av överväganden för att uppnå en skatteförmån.

Avsaknaden av experter från den finansiella sektorn

Bankföreningen är kritisk till att den finansiella sektorn inte ingick bland utredningens experter. Utredningen gör flera hänvisningar till bankers potentiella medverkan vid (aggressiv) skatteplanering. Utredningen anför i konsekvensanalysen (s. 342) följande rörande skatterådgivning i banker:

---"Även bankerna ägnar sig åt skatterådgivning. I slutet av 2017 fanns det totalt 119 banker i Sverige enligt statistik från Svenska Bankföreningen.⁹ Det svenska banksystemet domineras emellertid i dagsläget av de fyra stora bankerna Nordea, Handelsbanken, SEB och Swedbank.¹⁰ Utredningen antar att majoriteten av bankerna kommer att bli rådgivare avseende rapporteringspliktiga arrangemang, även om så kanske främst kommer att bli fallet när det gäller de fyra storbankerna. Utredningen uppskattar att det kan röra sig om 100 banker."---

Bankerna har inte erbjudits någon möjlighet att bidra till utredningens arbete och utveckla närmare vilken roll den finansiella sektorn har i den löpande samhällsekonomin samt kunna förklara hur det finansiella systemet fungerar.

Avslutande anmärkningar

Bankföreningen befarar att den föreslagna lagstiftningen och det antagna EU-direktivet skjuter över målet. Det kan lätt förutspås att seriösa rådgivare självklart kommer att göra allt för att försöka följa regelverket och att man kommer att vilja rapportera många fler arrangemang än vad som kanske åsyftas för att undvika en oförutsebar rapporteringsavgift (överskattning). En överskattning från banker kan dock leda till ett brott mot den lagstadgade banksekretessen. Skatteverket ska i mängden inrapporterade arrangemang vaska fram aggressiva skatteupplägg för att kunna stävja dessa genom att begära att lagen ändras eller ge sin syn på dessa genom ställningstaganden o. dyl. De lämnade uppgifterna kan inte direkt läggas till grund för några beskattningsbeslut. Istället krävs att Skatteverket lägger ner resurser



på att sålla och därefter initiera närmare kontroller för att få fram vilken karaktär arrangemanget har. Risken är att lagstiftningen och dess syften blir missriktad och att de verkliga uppläggen och fusket aldrig upptäcks. Det finns dessutom en uppenbar risk att oseriösa rådgivare inte kommer att rapportera överhuvudtaget. Bankföreningen stöder självklart åtgärder mot aggressiv skatteplanering men detta lagförslag är oproportionerligt och ineffektivt och leder till stora administrativa kostnader för uppgiftslämnare (se utredningens konsekvensanalys i avsnitt 20). Därutöver tillkommer stor rättslig osäkerhet och risk för överrapportering på grund av orimligt höga sanktionsavgifter.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Ulrika Hansson