

2022-09-29

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och
punktskatter
via epost:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
anna.malmstrom@regeringskansliet.se

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter (SOU 2022:25)

Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) har fått ovan rubricerat betänkande på remiss och ber att få lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Genom rådets direktiv (EU) 2020/284 (ändringar i mervärdesskattedirektivet, rådets direktiv 2006/112/EG) och rådets förordning (EU) 2020/283 (ändringar av rådets förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete i kampen mot mervärdesskattebedrägerier) införs nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. I korthet innebär förändringarna att betaltjänstleverantörer ska rapportera gränsöverskridande betalningar.

Den valda metoden har kritiserats för att inte vara ändamålsenlig i kampen mot mervärdesskatteundandragande vid gränsöverskridande e-handel. Bankföreningen välkomnar regler som syftar till att förhindra och upptäcka skattefusk, men har i ett tidigt skede kritiserat kommissionsförslagets utformning, bland annat på den grunden att en förmedling av en betalning mellan köpare och säljare inte nödvändigtvis har någonting att göra med rapporteringspliktig omsättning av en vara eller tjänst i mervärdesskattehänseende. En gränsöverskridande betalning i direktiv 2020/284 kan föreligga även om leveransen av varan eller tjänsten sker i ett och samma land, vara undantagen från moms eller falla utanför momslagstiftningens tillämpningsområde.

Bankföreningen anser att utredningens förslag är en bra implementering av aktuell EU-lagstiftning. Bankföreningen har dock synpunkter på förslaget vad gäller vissa nationella aspekter, som ligger utanför själva implementeringen av EU-lagstiftningen.

Sanktionsavgifter vid brister i dokumentations- eller rapporteringsskyldigheten

Utredningen föreslår att två nya sanktionsavgifter införs; en sanktionsavgift vid brister i betaltjänstleverantörens dokumentationsskyldighet och en annan sanktionsavgift vid brister i betaltjänstleverantörens rapporteringsskyldighet. I utredningen ges en redogörelse av de sanktionsavgifter som Skatteverket, men också Finansinspektionen och Revisorsinspektion idag kan besluta om.

Utformningen av sanktionsavgifter inom skatteområdet varierar redan; det finns fler än ett sätt att beräkna en sanktionsavgift. Sanktionsavgifter kan exempelvis utgå baserat på storlek på undandragen skatt (skattetillägg) eller ett bestämt belopp per icke rapporterad uppgift eller icke dokumenterat konto (rapporteringspliktiga arrangemang, rapportering av finansiella konton och periodisk sammanställning).

Bankföreningen stöder att sanktionsavgifter tas ut i det fall det föreligger bristande dokumentation som orsakats av försummelse eller oaktsamhet eller när rapportering förbises. Det är emellertid Bankföreningens ståndpunkt att sanktionsavgifterna måste stå i relation till de skatteintäkter som de nya reglerna kan komma att medföra. Detta särskilt med anledning av de kostnader större aktörer redan har i samband med implementeringen av det nya regelverket i form av bland annat tekniska och personella resurser.

Bankföreningen anser att de föreslagna sanktionsavgifternas avstamp i betaltjänstleverantörens omsättning föregående kalenderår är en dålig metod. En betaltjänstleverantör, exempelvis en bank, kan ha en mängd olika verksamhetsgrenar där tillhandahållandet av betaltjänster endast utgör en liten del. Det kan därför, med beaktande av de föreslagna höga maxbeloppen, vara oskäligt att basera en sanktionsavgift för bristande dokumentation eller rapportering av gränsöverskridande betalningar på betaltjänstleverantörens totala omsättning. Ytterligare ett exempel varför omsättning är en mindre bra metod är att det kommer ha betydelse hur en verksamhet är strukturerad. Aktörer som bedriver sin verksamhet i ett bolag istället för att separera verksamheten på flera separata koncernbolag missgynnas genom den föreslagna omsättningsmetoden. Därutöver bör nämnas att ett eventuellt förbiseende att inte spara eller lämna en uppgift om en betalning, eller för den delen hundratusentals betalningar, inte nödvändigtvis har någon koppling till ett mervärdesundandragande. Uppgifterna kan vara irrelevanta för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier. I sammanhanget vill Bankföreningen erinra om att det inte finns någon sanktionsavgift för att inte lämna en inkomstkontrolluppgift; en uppgift som har ett direkt samband med beskattningen. Ett annat exempel är sanktionsavgifter för periodisk sammanställning som ska lämnas för att medlemsstater ska kunna kontrollera att köpare av varor eller tjänster från en säljare i ett annat EU-land tar upp omsättningen till beskattning. Vid förbiseende eller försening av lämnande av periodisk sammanställning tas en fast avgift på 1 250 kr ut av uppgiftslämnaren. Däremot utgår ingen sanktionsavgift i det fall det föreligger

brister i uppgiftslämnandet. Den i utredningen föreslagna metoden avviker också från hur övriga sanktionsavgifter är utformade i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Bankföreningen anser därutöver att de föreslagna maxbeloppen är omotiverat höga i jämförelse med övriga sanktionsavgifter inom skatteområdet för olika typer av kontrolluppgifter, bortsett från att skattetillägg som baseras på undandragen skatt kan bli högt, men vilket då står i direkt relation till skatteundandragandet av den beskattningsbara personen.

Mot bakgrund av ovan föreslår därför Bankföreningen att utformningen av sanktionsavgifter bör göras på samma sätt som och med samma belopp som gäller när rådgivare i sin näringsverksamhet inte har lämnat uppgift om rapporteringspliktiga arrangemang, Skatteförfarandelagen 49 c kap 4 & 5 §§. Det skulle dels göra sanktionsavgifterna mer proportionerliga, dels innebära att man undviker att införa en ny metod för hur man beräknar sanktionsavgifter, vilket torde leda till ett mer överskådligt (eller åtminstone mindre svåröverskådligt) regelverk för sanktionsavgifter inom skatteområdet.

Bankföreningen föreslår följande ändringar:

Utredningens förslag	Bankföreningens förslag
<p>49 b kap. Betaltjänstleverantörer <u>När ska dokumentationsavgift tas ut?</u></p> <p>3 § Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som anges i 39 kap. 3 b §.</p> <p>4 § Dokumentationsavgift får inte tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.</p> <p><u>Beräkning av dokumentationsavgift</u></p> <p>5 § Dokumentationsavgiften enligt 3 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens</p>	<p>49 b kap. Betaltjänstleverantörer <u>När ska dokumentationsavgift tas ut?</u></p> <p>3 § Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som anges i 39 kap. 3 b §.</p> <p>4 § Dokumentationsavgift får inte tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.</p> <p><u>Beräkning av dokumentationsavgift</u></p> <p>5 § <i>Dokumentationsavgiften enligt 3 § är 15 000 kronor för varje kalenderkvartal.</i></p>



omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Avgiften ska dock uppgå till minst 3 000 kronor och högst till 3 miljoner kronor.

Om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader ska omsättningen justeras i motsvarande mån.

6 §

Om en överträdelse som avses i 3 § har skett under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift saknas, får omsättningen uppskattas vid tillämpningen av 5 §.

49 c kap.

Betaltjänstleverantörer

När ska rapporteringsavgift tas ut?

7 §

Rapporteringsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom den tid som anges i 33 c kap. 13 § eller på det sätt som avses i 38 kap. 4 §.

8 §

En andra rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att en betaltjänstleverantör inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom 60 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts.

Under samma förutsättningar ska, om inte skyldigheten har fullgjorts inom 120 dagar, en tredje avgift tas ut.

49 c kap.

Betaltjänstleverantörer

När ska rapporteringsavgift tas ut?

7 §

Rapporteringsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom den tid som anges i 33 c kap. 13 § eller på det sätt som avses i 38 kap. 4 §.

8 §

Om det klart framgår att den som ska lämna uppgifter inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom 60 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts enligt 33 c kap. 13 §, ska utöver avgift enligt 7 §

rapporteringsavgift enligt 12 § tas ut.

Under samma förutsättningar ska, om inte skyldigheten har fullgjorts inom 120 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts enligt 33 c kap. 13 §, ytterligare en rapporteringsavgift enligt 12 § tas ut.



<p>9 § Rapporteringsavgift ska inte tas ut om de uppgifter som är bristfälliga har lämnats inom de tidsfrister som anges i 7 respektive 8 § och</p> <ol style="list-style-type: none">1. bristerna endast är av mindre betydelse, eller2. den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat uppgifterna så att de därefter uppfyller vad som föreskrivs i 33 c kap. 11 § och 38 kap. 4 §. <p>Rättelse enligt första stycket 2 ska dock inte anses ha skett om uppgifterna innan de rättades var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde användas för de syften som anges i 33 c kap. 2 §.</p>	<p>9 § Rapporteringsavgift ska inte tas ut om de uppgifter som är bristfälliga har lämnats inom de tidsfrister som anges i 7 respektive 8 § och</p> <ol style="list-style-type: none">1. uppgifterna har brister som endast är av mindre betydelse, eller2. den uppgiftsskyldige på eget initiativ därefter har rättat uppgifterna så att de uppfyller vad som föreskrivs i 33 c kap. 11 § och 38 kap. 4 §. <p>Om uppgifter som lämnats är så bristfälliga att de uppenbart inte kan läggas till grund för de syften som anges i 33 c kap. 2 § kan de inte rättas med sådan verkan som avses i första stycket 2.</p>
<p>10 § Rapporteringsavgift får inte tas ut om dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.</p>	<p>10 § Rapporteringsavgift får inte tas ut om dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.</p>
<p><u>Beräkning av rapporteringsavgift</u></p>	<p><u>Beräkning av rapporteringsavgift</u></p>
<p>11 § Rapporteringsavgifterna enligt 7 respektive 8 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Avgiften ska dock uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor.</p> <p>Om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader ska omsättningen justeras i motsvarande mån.</p>	<p>11 § Rapporteringsavgiften enligt 7 § är 15 000 kronor för varje kalenderkvartal.</p>
<p>12 § Om en överträdelse som avses i 7 § har skett under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas vid tillämpningen av 11 §.</p>	<p>12 § Rapporteringsavgifterna enligt 8 § första stycket respektive andra stycket är 20 000 kronor för varje kalenderkvartal.</p> <p>Om betaltjänstleverantörens omsättning under närmast föregående</p>

	<p><i>räkenskapsår är minst 15 miljoner kronor är avgifterna istället</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. 30 000 kronor, om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 15 miljoner kronor men understiger 75 miljoner kronor,</i><i>2. 60 000 kronor om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 75 miljoner kronor men understiger 500 miljoner kronor, eller</i><i>3. 150 000 kronor om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 500 miljoner kronor.</i> <p><i>Om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader ska omsättningen justeras i motsvarande mån.</i></p> <p><i>13 §</i></p> <p><i>Om en överträdelse som avses i 8 § har skett under den uppgiftsskyldiges första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas vid tillämpningen av 12 § andra stycket.</i></p>
--	---

Bankföreningen anser att det bör tydliggöras att den i utredningen föreslagna 49 c kap. 8 § inte ska tolkas som att tre rapporteringsavgifter kan tas ut samtidigt, om Skatteverket fattar beslut om avgifter efter att det har gått 120 dagar från det att skyldigheten skulle ha varit fullgjord.

Avslutningsvis vill Bankföreningen framhålla att vid införandet av gemensamma EU-regler, bör även sanktioner harmoniseras på EU-nivå. Skulle de svenska sanktionsavgifterna vara jämförelsevis höga skapas en obalans mellan aktörer i olika länder och det bör ifrågasättas om de i så fall kan anses vara proportionerliga. Det ska även påpekas att de uppgifter som svenska betaltjänstleverantörer har att lämna i största mån är av intresse för utländska skattemyndigheter och uppbörd av mervärdesskatt i utlandet. Det är osäkert hur stora skatteintäkter som dessa uppgifter faktiskt kommer att medföra. Bankföreningen, som haft en expert i utredningen, är medveten om att det under utredningsarbetet inte gick att få fram uppgifter om föreslagna sanktionsavgifter i andra medlemsstater. Även vid tidpunkten för skrivandet av detta remissvar är det flera medlemsstater som inte har påbörjat implementeringsarbetet, vilket gör en jämförelse med andra medlemsstater svår. Om omsättning fortsatt är den grund som väljs av lagstiftaren för att beräkna

sanktionsavgifter måste storleken vara väsentligt lägre för att inte medföra konkurrenssnedvridning mellan aktörer.

Begreppet betaltjänst

I utredningen föreslås att begreppet betaltjänst ska överensstämma med det andra betaltjänstdirektivet (PSD2). Den definition som föreslås hänvisar till lag (2010:751) om betaltjänster (BTL) 1 kap. 2 § 3, 4 och 6 (betaltjänster enligt punkterna 1, 2, 7 och 8 omfattas ej av rapporteringsskyldigheten). Under utredningsarbetet har dock noterats att utformningen av BTL 1 kap. 2 § 5 avviker från det andra betaltjänstdirektivet. Att ändra BTL så att den vad gäller grundläggande definitioner överensstämmer med det andra betaltjänstdirektivet hade möjligen varit en bättre lösning, men utanför utredningens uppdrag. Bankföreningen tillstyrker därför utredningens förslag att istället för att hänvisa till BTL 1 kap. 2 § 5, uttryckligen ange att med betaltjänst avses utöver BTL 1 kap. 2 § 3, 4 och 6 även utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp.

Bankföreningen förutsätter att bristande överensstämmelser mellan betaltjänstlagen och det andra betaltjänstdirektivet kommer att ses över i samband med att det tredje betaltjänstdirektivet implementeras.

Identifierare

Sparbankernas riksförbund har i sitt remissvar föreslagit *"att identifierare i 33 kap 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244) definieras som iban-nummer och annan uppgift (BIC-kod) som otvetydigt identifierar en betalare eller betalningsmottagare och anger dennes plats."*

Vid en kortbetalning finns dock aldrig något iban-nummer. Av den anledningen skulle ett krav enligt 33 kap 4 § skatteförfarandelagen att iban-nummer och annan identifierare ska lämnas vara en omöjlig skyldighet att uppfylla vid rapportering av en kortbetalning och dessutom vara en mer långtgående skyldighet än vad som följer av direktivet. Den av utredningen föreslagna definitionen av identifierare *"iban-nummer eller en annan uppgift som otvetydigt identifierar en betalare eller en betalningsmottagare och anger dennes plats"* bör därför inte ändras.

Konsekvensanalysen

Bankföreningen har förståelse för de svårigheter utredningen haft att uppskatta såväl nyttan av de regler som nu ska implementeras samt storleken på kostnaden för betaltjänstleverantörernas implementeringsarbete. Dessa svårigheter bör enligt Bankföreningen dock beaktas vid utformandet av sanktionsavgifter.

Begränsning i Skatteverkets rätt att använda uppgifter/Skatteverkets särskilda yttrande

Bankföreningen tillstyrker betänkandets förslag om att begränsa Skatteverkets möjlighet att i sin egen verksamhet få använda de uppgifter betal tjänstleverantörerna har att lämna.

Enligt direktiv 2020/284 införs skyldighet för betal tjänstleverantör att rapportera uppgifter om gränsöverskridande betalningar i syfte att upptäcka och bekämpa mervärdesskattebedrägerier vid e-handel. Enligt ändringsförordningen (2020/283) är det endast Eurofiscs sambandstjänstemän som bör ha rätt att ta del av uppgifterna i Cesop. Åtkomsten till uppgifterna i Cesop ska ske i samband med en utredning om misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller i syfte att upptäcka mervärdesskattebedrägerier. Att låta Skatteverket i sin egen verksamhet använda sig av de uppgifter betal tjänstleverantörerna har en skyldighet att lämna skulle således gå utöver förordningens syfte. Även om man skulle begränsa Skatteverkets rätt att använda uppgifterna till exempelvis för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier, måste beaktas att den snäva kretsen av personer som har rätt att ta del av uppgifterna skulle komma att utvidgas.

Den svenska banksekretessen har långa anor och är fundamental för bankkundernas förtroende för den finansiella sektorn. Ett brytande av banksekretessen får endast göras med stöd i lag och för specifika ändamål. Att tillåta Skatteverket att använda uppgifterna för eget ändamål skulle naturligtvis inte innebära att bankernas rapportering till Skatteverket utgör ett brytande av banksekretessen. Men, de uppgifter betal tjänstleverantörerna har att rapportera är känsliga. Uppgifterna är dessutom till antalet mycket omfattande och i flera fall irrelevanta för att kunna komma åt mervärdesskattebedrägerier. Exempelvis är ett nyttjande av ett i utlandet utgivet betalkort i butik i Sverige en gränsöverskridande betalning som kan vara rapporteringspliktig. Det rör sig således inte ens om e-handel och i en situation där risken för mervärdesskattebedrägeri är låg. Skatteverkets behov av uppgifterna måste därför ställas i relation till det integritetsintrång det innebär för den som uppgifterna avser. I sammanhanget bör särskilt lyftas fram den kritik som framförts mot den valda metoden – det vill säga den föreslagna rapporteringsskyldigheten av gränsöverskridande transaktioner – för att stävja mervärdesskattefuskar. Förmedling av en betalning mellan köpare och säljare har ingenting med omsättningen av en vara eller tjänst i mervärdesskattehänseende att göra.

Som påpekats inledningsvis är den valda metoden för att uppfylla syftet med lagen inte ändamålsenlig. Hade den varit det kunde det övervägas om Skatteverket för vissa angivna ändamål skulle ha rätt att använda uppgifterna i sin egen verksamhet. När så inte är fallet anser Bankföreningen att spridningen av och tillgången till uppgifterna i mesta mån måste begränsas.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Richard Edlepil