

U 102/2022 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 8 december 2022 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EG om administrativt samarbete i fråga om beskattning, COM(2022) 707 final, och en promemoria om förslaget.

Direktförslagets finsk- eller svenskspråkiga översättning är inte färdigställd och därför översänds förslaget för kännedom i en engelskspråkig version. Enligt uppgifter från kommissionen avses översättningarna bli färdiga under senare delen av januari 2023.

Helsingfors den 19 januari 2023

Finansminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Harri Joiniemi

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV RÅDETS DIREKTIV 2011/16/EG OM ADMINISTRATIVT SAMARBETE I FRÅGA OM BESKATTNING**1 Förslagets bakgrund och syfte**

Den 8 december 2022 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, nedan *handräckningsdirektivet* (COM(2022) 707).

Förslagets syfte är att trygga en rättvis och effektiv inre marknad genom större skattetransparens i fråga om kryptotillgångar, vilket gynnar både skattemyndigheter och tjänsteleverantörer. Förslaget säkerställer lika villkor över hela EU genom krav på att leverantörer av kryptotillgångstjänster rapporterar till medlemsstaterna om transaktioner med kryptotillgångar i enlighet med direktivet. Förslaget syftar också till att säkerställa skatteintäkter för medlemsstaterna genom att utvidga och förtydliga bestämmelserna om administrativt samarbete. De föreslagna bestämmelserna ska i synnerhet förbättra medlemsstaternas förmåga att upptäcka och bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt samt effektivisera skatteförvaltningarnas arbete när tillgången till relevanta uppgifter förbättras. Bestämmelserna förväntas också förebygga bristande efterlevnad av kraven.

Enligt kommissionen äventyras de senaste årens framsteg inom skattetransparens av växande alternativa betalnings- och investeringssätt på marknaden, t.ex. kryptotillgångar och elektroniska pengar. Detta utgör en avsevärd risk för skatteflykt. I meddelandet om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin åtog sig kommissionen således att uppdatera handräckningsdirektivet för att utvidga dess tillämpningsområde med hänsyn till en föränderlig ekonomi och stärka ramen för det administrativa samarbetet¹.

Till stöd för kommissionens arbete antog Ekofinrådet den 27 november 2020 slutsatser om rättvis och effektiv beskattning i en tid av återhämtningsstrategin, skatteutmaningar i samband med digitaliseringen och god förvaltning i skattefrågor inom EU och utanför².

Den 10 mars 2022 antog Europaparlamentet en resolution med rekommendationer till kommissionen om rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin. Där välkomnas kommissionens handlingsplan och man vill se ett grundligt genomförande av den. Europaparlamentet uppmanade kommissionen att utvidga det automatiska utbytet av upplysningar till att omfatta ytterligare kategorier av inkomster och tillgångar såsom kryptotillgångar.

I översynen av handräckningsdirektivet föreslås ändringar i bestämmelserna om utbyte av upplysningar och administrativt samarbete. Därtill föreslås att direktivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om rapporterade uppgifter från leverantörer av kryptotillgångstjänster. Kommissionen anser att direktivförslaget bör granskas med beaktande av OECD:s parallella arbete för en ram avseende rapportering och

¹ COM(2020) 312 final.

² Dokument 13350/20, FISC 226

utbyte av upplysningar om kryptotillgångar samt en utvidgning av CRS (standarden för utbyte av upplysningar om finansiella konton) så att tillämpningsområdet omfattar elektroniska pengar. OECD-ramen och utvidgningen godkändes i augusti 2022³. G20 välkomnade rapporteringsramen och utvidgningen⁴.

Handräckningsdirektivet reglerar EU-medlemsstaternas samarbete i fråga om beskattning. Direktivenliga samarbetsformer är tjänstemäns närvaro vid myndighetskontor i en annan medlemsstat och medverkan i administrativa utredningar där, samtida kontroller, gemensamma revisioner, delgivning av handlingar, återkoppling samt utbyte av upplysningar på begäran, utan föregående begäran eller via obligatoriskt automatiskt utbyte.

Det automatiska utbytet omfattar vissa specificerade kategorier av inkomst och kapital. Till obligatoriskt automatiskt utbyte hör också upplysningar om finansiella konton, förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor, förhandsbesked om prissättning, land-för-land-rapporter, rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang och försäljnings- och uthyrningsverksamhet på digitala plattformar. Utöver direktivet kan myndigheternas samarbete i skattefrågor grunda sig på tillämpliga avtal om inkomstskatt, arvsskatt eller handräckning mellan stater eller på konventionen om ömsesidig handräckning i skatteärenden mellan Europarådets medlemsstater och medlemsländerna i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) (FördrS 21/1995 och FördrS 40/2011).

Handräckningsdirektivet gäller alla kategorier av skatter exklusive mervärdesskatt, tull och punktskatt, för vilka det finns separata EU-bestämmelser om samarbete. Direktivet gäller inte heller obligatoriska socialförsäkringsavgifter och vissa andra avgifter.

Handräckningsdirektivet har införlivats 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). Därefter har lagen ändrats till följd av direktivändringar. Dessa ändringar har införlivats genom lagarna 30.12.2015/1703, 29.12.2016/1488, 14.12.2017/881, 23.11.2018/960, 30.12.2019/1561 och 29.12.2022/1271. Därtill har det tagits in behövliga materiella bestämmelser i olika författningar för genomförande och tillämpning av direktivändringarna samt stiftats en separat lag om rapporteringspliktiga arrangemang i fråga om beskattning (1559/2019) och en lag om skyldighet för aktörer inom digital plattformsekonomi att lämna upplysningar i fråga om beskattning (1267/2022).

2 Motivering och huvudsakliga innehåll

2.1 Motivering

Under de senaste åren har EU koncentrerat sina insatser på att bekämpa skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt och öka öppenheten. Det har skett betydande förbättringar sär-

³ OECD (2022), Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OECD, Paris

⁴ G20 Bali Leaders' Declaration of 15-16 November 2022

skilt i utbytet av upplysningar genom de många ändringarna av handräckningsdirektivet. I Europeiska revisionsrättens särskilda rapport⁵ och Europaparlamentets resolution⁶ påpekas dock att direktivet är ineffektivt i vissa delar och behöver förbättras på flera områden. Särskilt problematiskt enligt revisionsrättens rapport är avsaknaden av regler som omfattar e-pengar och digitala fiatvalutor samt förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor som gäller förmögna privatpersoner. Revisionsrättens rapport lyfter också fram bristen på tydliga åtgärder för kontroll av överensstämmelsen.

I revisionsrättens rapport konstateras att kryptovalutor inte omfattas av utbytet av upplysningar. Om en skattskyldig har pengar i elektroniska kryptovalutor är en plattform eller annan elektronisk leverantör av portföljförvaltningstjänster inte skyldig att rapportera dessa belopp eller erhållna vinster till skattemyndigheterna. Pengar som innehas i sådana elektroniska instrument blir därmed till stor del obeskattade.

Av dessa skäl finns det ett tydligt behov att utveckla utbytet av upplysningar samt det administrativa samarbetet. Förutom en skärpning av befintliga regler behöver det administrativa samarbetet utvidgas till nya områden. Användningen av kryptotillgångar i investeringssyfte ökar hela tiden och den snabba utvecklingen på området medför utmaningar. Utökat administrativt samarbete skulle underlätta och effektivisera skatteuppbörden och ge medlemsstaternas skattemyndigheter bättre möjligheter att hålla jämna steg med utvecklingen på området. De beskattningsbara transaktionerna är svåra att upptäcka på grund av kryptotillgångarnas natur, i synnerhet när parterna i handeln med kryptotillgångar finns i olika stater. Då rapporteringen inte omfattar inkomster från investeringar i kryptotillgångar förlorar medlemsstaterna skatteintäkter. Dessutom ger det användare av kryptotillgångar en fördel mot dem som inte investerar i kryptotillgångar. Om dessa brister och missförhållanden inte adresseras kan målet om rättvis beskattning inte uppfyllas.

Kommissionen konstaterar att väl fungerande samt koordinerat rapportering och utbyte av upplysningar även behövs i verkställigheten av sanktionerna mot Ryssland. Detta understryker behovet av nya bestämmelser gällande rapportering och utbyte av upplysningar om innehav och transaktioner som rör kryptotillgångar.

2.2 Förslaget huvudsakliga innehåll

2.2.1 Allmänt

Enligt förslaget blir leverantörer av kryptotillgångstjänster skyldiga att lämna upplysningar för skatteändamål om användare med hemvist i medlemsstaten. Dessa upplysningar utbyts mellan behöriga myndigheter i medlemsstaterna. Förslaget är något oklart i fråga om huruvida rapporteringsskyldigheten även gäller situationer där både leverantören och användaren av kryptotillgångstjänsten är allmänt skattskyldig i Finland. Reglerna för kundkännedom, rapporteringskrav och annat som rör leverantörer av kryptotillgångstjänster utgår från OECD:s rapporteringsram för kryptotillgångar.

⁵ Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 03/2021: Utbyte av upplysningar i skatteärenden i EU: solid grund men brister i genomförandet.

⁶ Europaparlamentets resolution av den 16 september 2021 om genomförandet av EU:s krav på utbyte av upplysningar i fråga om beskattning: framsteg, lärdomar och hinder att övervinna.

Det föreslås också ytterligare förstärkning av handräckningsdirektivets nuvarande bestämmelser för att möta den utveckling som skett internationellt och på den inre marknaden. Direktivändringarna skulle effektivisera rapporteringen och utbytet av upplysningar. I dessa beaktas de senast införda ändringarna i OECD:n Common Reporting Standard inklusive bestämmelserna om elektroniska pengar och digital fiatvaluta⁷. Direktivändringarna syftar också till att förtydliga och harmonisera åtgärderna för efterlevnad av kraven samt utvidga omfattningen av förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor så att de även gäller förmögna privatpersoner.

2.2.2 Automatiskt utbyte av upplysningar

I förslaget fastställs de inkomst kategorier som omfattas av automatiskt utbyte av upplysningar mellan medlemsstaterna. Inkomster från dividendutbetalningar som inte sker genom ett depåkonto inkluderas i kategorierna av inkomst och kapital som utbytet av upplysningar omfattar. Förändringen innebär att medlemsstaterna ska utbyta alla tillgängliga upplysningar om alla i direktivet angivna kategorier av inkomst och kapital för skatteperioder som inleds den 1 januari 2026 eller därefter.

Enligt förslaget utvidgas obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor till att gälla förmögna privatpersoner vars innehav av finansiella tillgångar eller investeringsbar förmögenhet exklusive personens huvudsakliga bostad uppgår till ett värde av minst en miljon euro. Förändringen innebär att medlemsstaterna ska utbyta upplysningar om förhandsbesked gällande förmögna privatpersoner som utfärdats, ändrats eller förnyats efter 31.12.2023. Därtill ska upplysningar om förhandsbesked som utfärdats, ändrats eller förnyats 1.1.2020–31.12.2025 utbytas och rapporteras till kommissionen, om beskedet fortfarande är giltigt 1.1.2026.

Det mest centrala i förslaget är bestämmelserna om rapporteringsskyldighet för leverantörer av kryptotillgångstjänster och obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar som leverantörerna lämnat till behöriga myndigheter. Rapporteringsskyldigheten syftar till att skattemyndigheterna får upplysningar om transaktioner med kryptotillgångar. Detta möjliggör att skatt påförs utifrån korrekta och omfattande upplysningar. Förslaget skapar likvärdiga förutsättningar på marknaden och ökar aktörernas rättssäkerhet. Användarna kommer att uppfatta marknaden som mer rättvis och säkrare.

Tillämpningsområdet för rapportering av kryptotillgångar och villkoren för obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar fastställs i den nya artikeln 8ad. Detaljerade regler fastställs i bilaga VI till direktivet. Där finns bland annat definitioner som avgränsar tillämpningsområdet för rapporteringsreglerna.

Med rapporteringsskyldig leverantör av kryptotillgångstjänster avses enligt definitionen varje leverantör och operatör av kryptotillgångstjänster som tillhandahåller en eller flera kryptotillgångstjänster genom att tillåta användare att genomföra utbytestransaktioner.

Som leverantör av kryptotillgångstjänster betraktas varje juridisk person eller företag vars sysselsättning eller affärsverksamhet består i att yrkesmässigt tillhandahålla en eller flera kryptotillgångstjänster till tredje part. Som ytterligare villkor föreslås att leverantören ska vara auktoriserad för tillhandahållande av kryptotillgångstjänster i medlemsstaten enligt en kommande

⁷ OECD (2022), Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard, OECD, Paris

förordning om kryptotillgångsmarknaden och ändring av direktiv (EU) 2019/1937⁸, nedan *MiCA-förordningen*.

Som kryptotillgångsoperatör betraktas varje fysisk person, juridisk person eller företag vars sysselsättning eller affärsverksamhet består i att yrkesmässigt tillhandahålla en eller flera kryptotillgångstjänster till tredje part men som inte omfattas av MiCA-förordningen.

En leverantör av kryptotillgångstjänster lämnar de rapporteringspliktiga upplysningarna i den medlemsstat där leverantören har auktoriserats enligt MiCA-förordningen. Leverantörer av kryptotillgångstjänster som inte omfattas av MiCA-förordningen ska registrera sig i någon medlemsstat enligt ett förfarande som fastställs i bilaga VI till direktivet samt lämna rapporteringspliktiga upplysningar i registreringsstaten.

Kryptotillgångsoperatörer både inom EU och utanför är rapporteringsskyldiga enligt direktivförslaget, om de har användare med hemvist i en EU-medlemsstat. Detta är viktigt för att säkerställa likvärdiga förutsättningar för alla leverantörer av kryptotillgångstjänster och förhindra illojal konkurrens. En kryptotillgångsoperatör utanför EU befrias från registrerings- och rapporteringsskyldigheterna, om operatörens hemland och medlemsstaterna utbyter motsvarande upplysningar som i direktivet. Kommissionen bedömer och avgör upplysningarnas motsvarighet. Mekanismen liknar den som fanns i den föregående ändringen av handräckningsdirektivet (EU) 2021/514, s.k. DAC7-direktivet. Mekanismens syfte är att säkerställa likvärdiga förutsättningar och undvika att tjänsteleverantörer söker sig till en regleringsmässigt fördelaktigare stat.

Rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster ska samla in uppgifter om de utbytes- och överföringstransaktioner med kryptotillgångar som tjänstens användare gör. Leverantören ska bekräfta uppgifternas riktighet i enlighet med de förfaranden för kundkännedom som fastställs i bilaga VI till direktivet.

Rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster ska lämna upplysningarna till den behöriga myndigheten. Upplysningarna ska lämnas före utgången av januari året efter det år då den rapporteringspliktiga transaktionen gjordes. Rapporteringsskyldigheten gäller både gränsöverskridande och inhemska transaktioner.

Leverantören av kryptotillgångstjänster ska underrätta varje berörd fysisk person om att upplysningar om personen har samlats in och lämnats till den behöriga myndigheten.

Den behöriga myndigheten i medlemsstaten ska utbyta erhållna upplysningar med berörda behöriga myndigheter inom två månader efter kalenderårets utgång.

Direktivförslaget innehåller också kravet att leverantörer av kryptotillgångstjänster ska förhindra en användare att genomföra transaktioner med kryptotillgångar, om användaren inte lämnar uppgifter om sig själv i enlighet med direktivet.

2.2.3 Administrativt samarbete

Enligt en ny artikel 25a i direktivet ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits för införlivande av handräckningsdirektivet vad avser artiklarna 8.3a och 8aa–8ad. I dessa artiklar föreskrivs det om obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton (DAC2), land-för-land-rapporter (DAC4),

⁸ COM(2020) 593 final.

rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang (DAC6), rapporterade uppgifter från plattformsoperatörer (DAC7) och uppgifter från rapporteringsskyldiga leverantörer av kryptotillgångstjänster (DAC8). Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Förslaget innehåller ett krav på minimibelopp för påföljder när en rapporteringsskyldig inte har rapporterat efter två påminnelser eller om rapporterna innehåller ofullständiga, felaktiga eller oriktiga uppgifter som utgör mer än 25 procent av de föreskrivna rapporteringspliktiga upplysningarna. Enligt kommissionen behövs det en fastställd miniminivå för påföljdsavgifter för att garantera tillräcklig effektivitet i alla medlemsstater.

De föreslagna minimibeloppen för påföljdsavgifter varierar mellan 20 000 och 500 000 euro beroende på vilken rapporteringsskyldighet enligt handräkningsdirektivet som överträtts och om det gäller en juridisk eller fysisk person. Följande minimibelopp för påföljdsavgifter föreslås.

Nationell rapporteringsskyldighet enligt DAC2:

- 50 000 euro när det rapporteringsskyldiga finansiella institutets årliga omsättning understiger sex miljoner euro,
- 150 000 euro när det rapporteringsskyldiga finansiella institutets årliga omsättning är minst sex miljoner euro

Nationell rapporteringsskyldighet enligt DAC4:

- 500 000 euro

Nationell rapporteringsskyldighet enligt DAC6:

- 50 000 euro när tjänsteleverantörens eller den berörda skattskyldigas årliga omsättning understiger sex miljoner euro,
- 150 000 euro när tjänsteleverantörens eller den berörda skattskyldigas årliga omsättning är minst sex miljoner euro,
- 20 000 euro när tjänsteleverantören eller den berörda skattskyldiga är en fysisk person (en finländsk fysisk person kan inte vara en DAC6-enlig tjänsteleverantör)

Nationell rapporteringsskyldighet enligt DAC7:

- 50 000 euro när den rapporteringsskyldiga plattformsoperatörens årliga omsättning understiger sex miljoner euro,
- 150 000 euro när den rapporteringsskyldiga plattformsoperatörens årliga omsättning är minst sex miljoner euro,
- 20 000 euro när den rapporteringsskyldiga plattformsoperatören är en fysisk person (en finländsk fysisk person kan inte vara en DAC7-enlig rapporteringsskyldig plattformsoperatör)

Nationell rapporteringsskyldighet enligt DAC8:

- 50 000 euro när den rapporteringsskyldiga leverantören av kryptotillgångstjänster har en årlig omsättning som understiger sex miljoner euro,
- 150 000 euro när den rapporteringsskyldiga leverantören av kryptotillgångstjänster har en årlig omsättning som är minst sex miljoner euro,
- 20 000 euro när den rapporteringsskyldiga leverantören av kryptotillgångstjänster är en fysisk person

2.2.4 Övriga bestämmelser

Direktivförslaget innehåller ändringar i användningen av upplysningar som avses i handräckningsdirektivet. Enligt en ny punkt 7 i artikel 16 ska medlemsstaterna införa effektiva mekanismer som säkerställer användningen av upplysningar som erhålls genom rapportering och automatiskt utbyte enligt artikel 8 - 8ad (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om vissa kategorier av inkomst och kapital, finansiella konton, land-för-land-rapporter, rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang och rapporterade uppgifter från plattformsoperatörer och leverantörer av kryptotillgångstjänster).

Artikel 16.2 i direktivet ändras för att säkerställa att upplysningar som rapporteras och utbyts enligt handräckningsdirektivet kan användas för andra ändamål än direkt beskattning när man på EU-nivå enats om att använda dem vid införande av internationella sanktioner. Detta avser framförallt situationer då beslut om restriktiva åtgärder har fattats enligt artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nedan *EUF-fördraget*. Upplysningar som utbyts enligt handräckningsdirektivet kan vara mycket viktiga för att upptäcka överträdelser eller kringgående av restriktiva åtgärder. Potentiella överträdelser av sanktioner är också relevanta i skattehänseende eftersom undvikande av restriktiva åtgärder oftast innebär skatteflykt i fråga om tillgångar som omfattas av sanktionerna. Enligt kommissionen är den bredare användningen av upplysningar motiverad med hänsyn till sannolika synergier.

Artikel 27.2 i direktivet ersätts genom att medlemsstaterna ska övervaka och bedöma effektiviteten i det direktivenliga administrativa samarbetet för bekämpning av skattebedrägerier, skatteundandragande och skatteflykt. Medlemsstaterna ska årligen lämna resultaten från sina bedömningar till kommissionen för utvärdering av direktivet. Med detta tillägg stryks kravet i bilaga IV att vartannat år utvärdera kännetecknen för gränsöverskridande arrangemang.

Enligt en ny artikel 27c i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att skattenummer för rapporterade personer och företag från och med skatteåret 2026 ingår i upplysningar som utbyts enligt artikel 8.1 och 8.3a (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om vissa kategorier av inkomst och kapital samt finansiella konton), 8a.6 (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och förhandsbesked om pris-sättning), 8aa.3 (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om land-för-land-rapporter), 8ab.14 (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang), 8ac.2 (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om rapporterade uppgifter från plattformsoperatörer) och 8ad.3 (obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar om rapporterade uppgifter från leverantörer av kryptotillgångstjänster). Skattenummer ska lämnas trots att berörda artiklar inte specifikt kräver detta.

Direktivförslaget ger medlemsstaterna möjlighet att använda identifieringstjänster för identifiering av tjänsteleverantörer och skattskyldiga. Det här förenklade och standardiserade identifieringsförfarandet är valfritt för medlemsstaterna.

Direktivet möjliggör att erhållna upplysningar också kan användas för andra ändamål än för direkt och indirekt beskattning, om den avsändande medlemsstaten angett tillåtna användningsändamål i en särskild förteckning. Nuvarande behov att samråda med avsändande medlemsstat om sådan användning elimineras genom förslaget, om användningen ingår i medlemsstatens förteckning. I förslaget förtydligas också att upplysningar som utbyts mellan medlemsstaterna får användas för värdering, administration och verkställighet av tullavgifter samt för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

2.3 Delegering

I direktivförslaget ges kommissionen befogenheter att anta vissa standardformulär. Därtill ges kommissionen befogenhet att avgöra om upplysningar om kryptotillgångar som utbyts med stöd av ett avtal mellan en medlemsstat och en jurisdiktion utanför EU motsvarar de upplysningar som utbyts enligt direktivet. Avgörandet har betydelse för om en kryptotillgångsoperatör utanför EU:s jurisdiktion ska befrias från registrerings- och rapporteringsskyldigheterna.

Kommissionen ska utöva sina befogenheter i ovan beskrivna situationer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011.

2.4 Bestämmelsernas ikraftträdande

Enligt direktivförslaget ska medlemsstaterna före utgången av 2025 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Bestämmelserna om identifieringstjänster ska tillämpas från och med den 1 januari 2025. Bestämmelserna om kommissionens verktyg för verifiering av skattenummer ska tillämpas från och med den 1 januari 2027.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

3.1 Rättslig grund

Artikel 115 i EUF-fördraget utgör den rättsliga grunden för lagstiftningsinitiativ på området direkt beskattning. Även om ingen uttrycklig hänvisning till direkt beskattning görs, hänvisas det i artikel 115 till direktiv om tillnärmning av nationell lagstiftning, eftersom dessa har direkt inverkan den inre marknadens upprättande eller funktion. För att detta villkor ska vara uppfyllt är det nödvändigt att den föreslagna EU-lagstiftningen på området direkt beskattning syftar till att korrigera befintliga inkonsekvenser i den inre marknadens funktion. Eftersom de upplysningar som utbyts enligt direktivet även kan användas i fråga om mervärdesskatt och andra indirekta skatter anges även artikel 113 i EUF-fördraget som rättslig grund.

Utöver den befintliga ramen innehåller förslaget nya rapporteringsregler som gäller leverantörer av kryptotillgångstjänster. Dessa syftar till att lösa beskattningsproblem som följer av att kryptotillgångar används som instrument för investeringar eller utbyte. Användare av kryptotillgångar nyttjar tillhandahållna kryptotillgångstjänster, men inkomster som tillgångarna genererar deklarerar kanske inte i användarnas hemviststater. Odeklarerade inkomster leder till att medlemsstaterna förlorar skatteintäkter. Situationen ger även upphov till orättvis skattekonkurrens, vilket snedvrider den inre marknadens funktion. Härav följer att en sådan situation bara kan lösas genom ett enhetligt tillvägagångssätt såsom föreskrivs i artikel 115 i EUF-fördraget. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverade med hänsyn till den rättsliga grunden.

3.2 Subsidiaritetsprincipen (i fråga om delade befogenheter)

Förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EUF-fördraget. Det handlar om administrativt samarbete på skatteområdet. Detta omfattar vissa ändringar av reglerna för att förbättra de befintliga bestämmelserna om gränsöverskridande samarbete mellan skatteförvaltningar i olika medlemsstater.

Förslaget innebär även att tillämpningsområdet för automatiskt utbyte av upplysningar utvidgas till att omfatta leverantörer och operatörer av kryptotillgångstjänster genom att dessa blir skyldiga att rapportera inkomster som användare av kryptotillgångar har fått. Kryptotillgångsmarknaden har blivit mer betydande under de senaste åren. Skattemyndigheterna får inte tillräckligt med information för att kunna kontrollera avkastning från kryptotillgångar och eventuellt bestämma en skattepåföljd i förekommande fall. De flesta medlemsstater har redan lagstiftning eller administrativa riktlinjer som gäller beskattning av investeringar i kryptotillgångar, men staterna saknar ofta tillräcklig information om investeringarna för att beskatta den genererade inkomsten. Rättslig säkerhet och klarhet kan endast säkerställas genom att dessa brister åtgärdas med hjälp av en enda regeluppsättning som gäller för alla medlemsstater. Den inre marknaden behöver en robust mekanism för att ta itu med dessa kryptohål på ett enhetligt sätt och korrigera befintliga snedvridningar genom att säkerställa att skattemyndigheterna får relevant information i god tid. En harmoniserad rapporteringsram för unionen förefaller vara absolut nödvändig mot bakgrund av den rådande gränsöverskridande dimensionen av de kryptotillgångstjänster som tillhandahålls. När man också beaktar att rapporteringskravet för inkomster från investeringar i kryptotillgångar främst syftar till att informera skattemyndigheterna om gränsöverskridande transaktioner med kryptotillgångar, är det nödvändigt att inleda ett sådant initiativ genom åtgärder på EU-nivå för att säkerställa ett enhetligt tillvägagångssätt vad gäller det identifierade problemet. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med hänsyn till subsidiaritetsprincipen.

3.3 Proportionalitetsprincipen

Förslaget syftar till att förbättra direktivets befintliga bestämmelser och utvidga tillämpningsområdet för automatiskt utbyte till att omfatta vissa upplysningar som leverantörer av kryptotillgångstjänster lämnar. Förbättringarna går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet för utbyte av upplysningar och mer generellt, administrativt samarbete. Med tanke på att de konstaterade snedvridningarna av den inre marknads funktion vanligen expanderar utanför en enskild medlemsstats gränser, utgör de gemensamma EU-reglerna det minimum som krävs för att hantera problemen på ett effektivt sätt. Statsrådet anser att kommissionens förslag är motiverat med hänsyn till proportionalitetsprincipen.

3.4 Val av instrument

Förslaget har en dubbel rättslig grund: artiklarna 113 och 115 i EUF-fördraget. Där föreskrivs det uttryckligen att lagstiftningen på detta område bara kan antas i form av ett direktiv. Det är därför inte tillåtet att använda någon annan typ av EU-rättsakt när det gäller bindande regler om beskattning. Dessutom utgör det föreslagna direktivet den sjunde ändringen av handräckningsdirektivet, som tidigare ändrats genom rådets direktiv 2014/107/EU, (EU) 2015/2376, (EU) 2016/881, (EU) 2016/2258, (EU) 2018/822 och (EU) 2021/514. Statsrådet anser att kommissionens förslag till instrument är motiverat.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning av de handlingsalternativen

Kommissionen gjorde en konsekvensbedömning av de olika handlingsalternativen som fick ett positivt yttrande från nämnden för lagstiftningskontroll den 12 november 2021 (SEC(2022) 438). Nämnden för lagstiftningskontroll lämnade sitt yttrande med reservationer samt flera rekommendationer om förbättringar, som har beaktats i den slutliga konsekvensbedömningsrapporten (SWD(2022) 401). Nämnden kommenterade potentiella förbättringar i beskrivningen av initiativets tillämpningsområde samt i alla tillgängliga och genomförbara politiska alternativ med hänsyn till konsekvenserna för små och medelstora företag. Konsekvensbedömningen omarbetades för att kunna definiera initiativets omfattning på ett bättre sätt och närmare analysera de olika handlingsalternativen så att initiativet exkluderar vissa leverantörer av kryptotillgångstjänster beroende på deras storlek.

De olika alternativen har bedömts mot kriterierna om ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet i jämförelse med ett grundscenario.

Vad beträffar leverantörer av kryptotillgångstjänster visar konsekvensbedömningen att alternativet med lagstiftning på EU-nivå är det lämpligaste för att uppfylla de fastställda politiska målen. Utgångs- eller grundscenariot visade sig vara det minst ändamålsenliga, effektiva och samstämmiga alternativet. Till skillnad från grundscenariot skulle en obligatorisk gemensam standard på EU-nivå säkerställa att alla skatteförvaltningar i EU har tillgång till samma typ av upplysningar. Detta möjliggör även automatiskt informationsutbyte på EU-nivå enligt gemensamma standarder och specifikationer. Alternativet med reglering på EU-nivå är det enda scenariot där skattemyndigheterna i en användares hemmedlemsstat utan behov av tillfälliga och tidskrävande åtgärder kan kontrollera att användaren rapporterat sina försäljningsvinster från investeringar i kryptotillgångar på ett korrekt sätt. En obligatorisk gemensam rapporteringsstandard på EU-nivå skulle dessutom säkerställa att leverantörer av kryptotillgångstjänster inte ställs inför olika rapporteringskrav beroende på medlemsstat.

4.2 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Om direktivförslaget antas förutsätter direktivets införlivande nationell lagstiftning. Direktivets bestämmelser ska då införlivas i lagstiftningen om beskattningsförfaranden inklusive den nationella regleringen av administrativt samarbete på skatteområdet.

Direktivförslaget innehåller ett förslag om minimibelopp mellan 20 000 och 500 000 euro för avgifter som påförs vid försummelse av eller felaktig rapportering inom den nationella rapporteringsskyldigheten enligt handräckningsdirektivet. De föreslagna minimibeloppen är väsentligt högre än maximibeloppen enligt 22 a § och 32 a § i lagen om beskattningsförfarande. Enligt förslaget är minimibeloppet beroende av den rapporteringsskyldigas årliga omsättning och av huruvida det är en juridisk eller fysisk person. De nationella bestämmelserna om försummelse av anmälningsskyldighet skulle behöva möjliggöra påförande av de föreslagna minimiavgifterna. Förslaget om en administrativ sanktion baserad på exempelvis omsättningen skiljer sig från Finlands gällande administrativa påföljdsavgifter på skatteområdet, i vilka det avgörande för påförandet i princip är storleken av försummelsens belopp eller kvantitet.

Enligt grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis är en påföljdsavgift som påförs för en lagstridig gärning inte en skatt eller avgift enligt 81 § i grundlagen, utan en ekonomisk påföljd av straffkaraktär. I sak har utskottet jämställt en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, s. 8, GrUU 9/2018 rd, s. 2, GrUU 2/2017 rd, s. 4-5, GrUU 14/2013 rd och GrUU 17/2012 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag, eftersom det innebär utövning av offentligt makt att påföra en sådan avgift. Enligt grundlagsutskottet ska det lagstiftas exakt och tydligt om grunderna för påföljden och dess storlek, lika väl som om rättsskyddet och grunderna

för att verkställa lagen (se t.ex. GrUU 12/2019 rd, s. 8, GrUU 9/2018 rd, s. 2, GrUU 2/2017 rd, s. 5, GrUU 14/2013 rd, GrUU 17/2012 rd, GrUU 9/2012 rd, s. 2/I). Bestämmelserna ska också uppfylla kraven på sanktionernas proportionalitet (se t.ex. GrUU 28/2014 rd, GrUU 15/2014 rd).

Vad gäller administrativa påföljdsavgifter hänvisar grundlagsutskottets praxis även till oskuldspresumtionen i 21 § i grundlagen. Påförandet av skatteförhöjning kopplat till strikt ansvar bedömdes av grundlagsutskottet i samband med en ändring av 32 § i lagen om beskattningsförfarande (GrUU 39/2017 rd). Utskottet fann det i och för sig möjligt med strikt ansvar vid påförande av skatteförhöjning men påpekade att tröskeln för att avstå från påförandet inte får bli för hög på grund av regleringen och att myndighetens prövning av detta ska vara bunden. Här innefattar grundlagsutskottets utlåtande även situationer där fysiska personer påförs skatteförhöjning. Formuleringen i direktivförslagets bestämmelse om minimipåföljder är något oklar med avseende på om avgiften ska påföras utan undantag eller om det är möjligt att avstå från påförandet. Enligt direktivförslaget kan avgiften i vissa situationer även påföras en fysisk person förutom juridiska personer.

I den fortsatta behandlingen ska förslagets bestämmelser om administrativa sanktioner således bedömas närmare utifrån hur administrativa påföljdsavgifter villkoras av Finlands nationella lagstiftning, i synnerhet grundlagen, och de grundläggande rättigheterna.

4.3 Fördelar

Skyldigheten att rapportera inkomster från investeringar i kryptotillgångar och utbytet av uppgifter om dessa bidrar till att medlemsstaterna får in uppgifter för skatteuppbörden. Kommissionen anger att skatteintäkterna enligt gjorda beräkningar kan öka med 2,4 miljarder euro. Gemensamma rapporteringsregler bidrar till att skapa likvärdiga förutsättningar för leverantörer av kryptotillgångstjänster.

Den skattemässiga nyttan av EU:s åtgärder blir mycket större med en omfattande rapporteringsskyldighet så att medlemsstaterna på ett bättre sätt kan säkerställa en effektiv skatteuppbörd. Förslagen om rapporteringsskyldighet och automatiskt utbyte av uppgifter om kryptotillgångar har också en styrande effekt, vilket minskar risken för skatteflykt.

I Finansinspektionens register finns det sju tillhandahållare av virtuella valutor som har hemvist i Finland. Det kan antas att åtminstone en del av de registrerade tjänsteleverantörerna omfattas av direktivförslaget. Enligt uppgifter från offentliga källor har de registrerade tjänsteleverantörerna cirka 100 000 finländska kunder och därutöver miljoner andra kunder. Det finns inte tillgänglig information om till vilken del de finländska tjänsteleverantörernas kunder har skatterättslig hemvist i en EU-medlemsstat respektive hemvist i tredjeländer.

Enligt uppgifter från Skatteförvaltningen används kryptotillgångstjänster som ingår i direktivförslaget av 150 000–200 000 finländska fysiska personer. De kan vara kunder hos tjänsteleverantörer som är etablerade i både Finland och Europeiska unionen samt på annat håll. En person kan vara kund hos flera tjänsteleverantörer samtidigt. Med antalet kunder som mått kommer Finland uppskattningsvis att skicka avsevärt mer information än vad som tas emot, om marknadsläget blir oförändrat.

Enligt uppgifter från Skatteförvaltningen deklarerade cirka 16 200 fysiska personer uppgifter om virtuella valutor på eget initiativ för skatteåret 2021. Deklarerade överlåtelsepriser uppgick till cirka 3,4 miljarder euro medan överlåtelsevinsterna var 435 miljoner euro och överlåtelseförlusterna 9 miljoner euro.

4.4 Kostnader och administrativa börda

4.4.1 Kommissionens bedömning

Kommissionen bedömer att engångskostnaderna för automatisk EU-omfattande rapportering uppgår till cirka 300 miljoner euro för samtliga leverantörer av kryptotillgångstjänster och skatteförvaltningar medan de löpande kostnaderna uppskattas till cirka 25 miljoner euro. Engångskostnader och löpande kostnader uppkommer huvudsakligen i samband med utveckling och drift av it-system. Skatteförvaltningarna kommer även att ha verkställighetskostnader. För att uppnå kostnadseffektivitet uppmuntras medlemsstaterna att möjliggöra digital rapportering och att i möjligaste mån säkerställa driftskompatibilitet såväl med leverantörer av kryptotillgångstjänster som på uppgiftsnivå.

4.4.2 Skatteförvaltningens och den inhemska branschens administrativa börda

Utbytet av upplysningar om kryptotillgångar föreslås ske via ett EU-gemensamt datanät och med ett av kommissionen utvecklat xml-schema. Upplysningarna skickas till en central databas som utvecklats av kommissionen och redan används för utbyte av upplysningar om förhandsbesked i gränsöverskridande skattefrågor och rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang. Skatteförvaltningen kan bedömas ha tekniska och andra förutsättningar för att implementera utbytet av upplysningar om kryptotillgångar inom den föreslagna tidtabellen.

Skatteförvaltningen behöver skapa ett nytt dataflöde för nyttjandet av tillgängliga upplysningar och ta in de nya upplysningarna i den skatterelaterade riskhanteringen och kontrollen. Skatteförvaltningen har mångårig erfarenhet av att samla in och nyttja tillfälliga upplysningar av massdatanatur i beskattningen. Skatteförvaltningen kan även här bedömas ha tekniska och andra förutsättningar att genomföra de åtgärder som direktivet förutsätter.

I dagsläget får de kryptotillgångstjänster som avses i direktivförslaget inte tillhandahållas i Finland utan att näringsidkaren är registrerad som tillhandahållare av virtuella valutor enligt lagen om tillhandahållare av virtuella valutor (572/2019). Finansinspektionen för ett register över tillhandahållare av virtuella valutor. Enligt 13 § 1 mom. i lagen ska en tillhandahållare av virtuella valutor ha kännedom om sina kunder. Tillhandahållaren ska dessutom identifiera kundens verkliga förmånstagare och de personer som handlar för kundens räkning, samt dessutom vid behov verifiera deras identitet. Därtill ska tillhandahållaren i regel bevara handlingar och uppgifter som gäller tjänsterna i anslutning till virtuella valutor i fem år från det att den grund på vilken uppgifterna har införts i registret har upphört.

Finländska leverantörer av kryptotillgångstjänster kan av ovannämnda skäl bedömas ha rätt goda tekniska och andra förutsättningar att genomföra de åtgärder som direktivet förutsätter. Denna beredskap förbättras av de finländska tjänsteleverantörernas nuvarande skyldigheter i fråga om att förhindra och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism. Beredskapen omfattar upplysningar om både kunder och deras transaktioner som ska samlas in och bevaras.

Trots den ovan beskrivna beredskapen kan det förväntas att ett genomfört direktivförslag i varje fall medför kostnader och administrativ börda för både Skatteförvaltningen och de tjänsteleverantörer som omfattas, bl.a. vid utveckling av behövliga system och förfaranden. Förslagets ekonomiska konsekvenser har ännu inte utretts.

5 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

Kommissionen konstaterar att direktivförslaget iakttar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De upplysningar som ska överföras till Skatteförvaltningen är definierade enligt minimeringsprincipen på så sätt att endast de uppgifter som är nödvändiga för att upptäcka lagstridig underrapportering eller avsaknad av rapportering fångas upp, i enlighet med kraven i den allmänna dataskyddsförordningen.

6 Ålands behörighet

Ärendet omfattas inte av landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

7 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Sektion EU9 (Skatter) under kommittén för EU-ärenden har behandlat ett utkast till promemorian om direktivförslaget genom skriftligt förfarande 11.–13.1.2023.

Förslaget presenterades i rådets arbetsgrupp för direkt beskattning 9.1.2023.

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

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder ambitionerna att på internationell och EU-nivå öka effektiviteten och transparensen vid handräckning i skattefrågor samt förbättra medlemsstaternas förmåga att upptäcka och bekämpa skattebedrägerier, skatteundandragande och skatteflykt. Statsrådet anser det viktigt att Skatteförvaltningen får tillgång till behövliga lagstiftningsmässiga och tekniska medel för att så automatiskt som möjligt kunna samla in upplysningar från leverantörer av kryptotillgångstjänster för användning i beskattningen. Direktivförslaget bidrar till att dessa mål uppfylls och statsrådet stöder förslaget.

När ärendet bereds vidare ska man bedöma den föreslagna regleringens inverkan på medlemsstaternas och unionens konkurrenskraft och företagens administrativa börda. I den fortsatta beredningen finns också skäl att närmare utreda tekniska detaljer i den föreslagna regleringen, däribland minimisanktionsbeloppen för försummelse av rapporteringsskyldigheten samt den eventuella skyldigheten för leverantörer av kryptotillgångstjänster att även lämna upplysningar om användare med hemvist i samma medlemsstat som tjänsteleverantören.