

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för mervärdesskatt och
punktskatter
103 33 Stockholm

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

Fi2022/01778

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att förslagen i betänkandet i allt väsentligt genomförs.

Skatteverket lämnar dock följande invändningar mot förslagen.

- De ändamålsbegränsningar som föreslås i 1 kap. 4 a § och 5 a § lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbL, bör inte införas.
- 2 kap. 11 a § andra stycket SdbL bör ändras så det inte ger sken av att uppgifter blir ärenden bara för att de lämnats till Skatteverket.
- Den skyldighet för en betaltjänstleverantör att lämna uppgifter som föreslås i 33 c kap. 5 § och 7 § skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, får enligt Skatteverkets tolkning inte samma innebörd som i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, mervärdesskattedirektivet.
- För beräkning av rapporteringsavgift saknas koppling till 8 § i 49 c kap. 12 § SFL.
- Befogenhetsgränserna för att kunna kontrollera dokumentationsskyldigheten och uppgiftsskyldigheten bör tydliggöras – avsnitt 7.2.
- Det måste klargöras med vilket rättsligt stöd Skatteverket kan ta del av den löpande bokföringen vid fastställande av avgift – avsnitt 7.4.3.
- Skatteverket anser att befrielse inte ska medges enbart på den grunden att det är fråga om ett högt avgiftsbelopp - avsnitt 7.4.4.
- Skatteverket anser att en översyn av hur artikel 55 ska tolkas bör göras i det fortsatta lagstiftningsarbetet – avsnitt 9.1, 10.2 och 10.4.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Ändamålsbegränsning (1 kap. 4 a § och 5 a § SdbL)

De ändamål som Skatteverket får behandla uppgifter för framgår av 1 kap. 4 § och 5 § SdbL. I betänkandet föreslås nya ändamålsbestämmelser i 1 kap. 4 a § och 5 a § SdbL. De föreslagna bestämmelserna innebär att Skatteverket inte får behandla uppgifterna för de ändamål som framgår av 1 kap. 4 § och 5 § SdbL. De nya bestämmelserna innebär en ändamålsbegränsning för de uppgifter som samlats in från betaltjänstleverantörerna.

Skatteverket delar inte bedömningen att det finns anledning att införa ändamålsbegränsningar utan Skatteverket motsätter sig detta. Att begränsa användningen av uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer är att frånga den systematik som gäller för behandling av uppgifter i beskattningsverksamheten och tillåtna ändamål enligt 1 kap. 4 § och 5 § SdbL. Lagstiftaren har i samband med införande av ändamålen i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet gjort behövliga överväganden mellan integritetsintrånget och nyttan av att uppgifterna används för nämnda ändamål, vilka är väl förankrade i de uppgifter som Skatteverket har att fullgöra. En av dessa är den grundläggande uppgiften att säkra den svenska skattebasen. Sverige har dessutom ett omfattande internationellt utbyte av andra uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och behandlingen av uppgifter som samlas in nationellt i dessa sammanhang är inte begränsade i förhållande till de ändamål som framgår av 1 kap. 4 § och 5 § SdbL. Skatteverket anser att det är inkonsekvent att inskränka användningen av uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer.

Skatteverket föreslår därför i första hand att 1 kap. 4 a § och 5 a § SdbL inte införs.

Om lagstiftaren anser att ändamålsbegränsningar ska införas anser Skatteverket att lagtextens lydelse i 1 kap. 4 a § SdbL måste ändras. Enligt den föreslagna bestämmelsen får Skatteverket endast behandla uppgifter från betaltjänstleverantörerna för att fullgöra åtagandet som följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete.

I betänkandet anges att den föreslagna ändamålsbestämmelsen innefattar att Skatteverket får behandla uppgifterna för kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet (genom förelägganden och revisioner). Artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete reglerar dock endast en skyldighet för medlemsstaterna att samla in och överföra uppgifter från betaltjänstleverantörerna till Cesop.

Skatteverket anser att det inte följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete att uppgifterna får behandlas för kontroll, såsom anges i betänkandet.

Skatteverket föreslår därför i andra hand att 1 kap. 4 a § SdbL ändras så att bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att den inbegriper samtliga de tilltänka behandlingar som ankommer på Skatteverket.

2.2 Behandling av uppgifter (2 kap. 11 a § SdbL)

Andra stycket 1 i 2 kap. 11 a § SdbL ger intrycket att uppgifter som lämnas till Skatteverket i sig genererar ett förvaltningsrättsligt ärende. Det stämmer inte enligt Skatteverkets uppfattning. Skatteverkets mottagande av föreskrivna uppgifter utgör ett exempel på annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning, som sedan kan leda till ett kontrollärende och en eventuell sanktionsavgift.

Skatteverket föreslår därför att andra stycket i 2 kap. 11 a § SdbL formuleras på följande sätt.

”Motsvarande gäller uppgifter och handlingar som finns i ärenden som avser kontroll av betaltjänstleverantörers uppgiftsskyldighet enligt 33 c kap. 5 § respektive dokumentationsskyldighet enligt 39 kap. 3 b § eller avgifter enligt 49 b kap. 3 § eller 49 c kap. 7–8 §§ skatteförfarandelagen (2011:1244).”

2.3 Skyldighet för betaltjänstleverantör att lämna uppgifter (33 c kap. 5 § och 7 § SFL)

Skatteverket bedömer att de föreslagna bestämmelserna i 33 c kap. 5 § och 7 § SFL inte överensstämmer med innebörden av artiklarna 243b.1 och 4 b i mervärdesskattedirektivet.

Eftersom det är av största vikt att samtliga medlemsstater inför bestämmelser som leder till att rapporteringskyldighet för en betaltjänstleverantör för en och samma uppgift endast kan uppkomma i en medlemsstat bör bestämmelsen enligt Skatteverket syn utformas på ett sätt som ligger närmare mervärdesskattedirektivets lydelse.

Vidare föreslår Skatteverket att

- bestämmelsen i 33 c kap. 5 § första stycket utformas på följande sätt.

”En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster i Sverige till en betalare eller en betalningsmottagare är skyldig att till Skatteverket lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar, om inte annat följer av andra eller tredje stycket eller av 6 § första stycket.”
- bestämmelsen i 33 c kap. 7 § ändras så att Sverige byts ut till medlemsstat i båda punkterna.

2.4 Beräkning av rapporteringsavgift (49 c kap. 12 § SFL)

Som framgår av 49 c kap. 11 § SFL ska rapporteringsavgifterna enligt 7 respektive 8 § tas ut med 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Om en överträdelse har skett under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår eller om tillförlitliga uppgifter om omsättningen saknas får omsättningen enligt 49 c kap. 12 § SFL uppskattas.

49 c kap. 12 § SFL hänvisar dock endast till sådan överträdelse som avses i 7 § d.v.s. när en första rapporteringsavgift ska tas ut. Hänvisning saknas till 8 § d.v.s. då en andra och en tredje avgift ska tas ut.

Skatteverket anser att en sådan uppskattning som avses i 49 c kap. 12 § SFL även kan bli aktuell att göra vid en andra och en tredje avgift. Skatteverket anser därför att det av 49 c kap. 12 § SFL ska framgå att denna bestämmelse även avser sådana överträdelser som avses i 8 §.

Skatteverket föreslår att inledningen av bestämmelsen ändras till följande.

”Om en överträdelse som avses i 7 respektive 8 § har skett under...”

2.5 Skatteverkets kontrollmöjligheter (avsnitt 7.2)

I betänkandet anges att det inte finns behov av en dokumentationskontroll. Skatteverket har inget att invända mot det men vill framhålla att dokumentationsskyldigheten därigenom inte självständigt kan komma att kontrolleras genom befogenheten att förelägga. Däremot kommer kontrollbefogenheten revision kunna användas med syfte att kontrollera att en betaltjänstleverantör har förutsättningar att fullgöra uppgiftsskyldigheten som kan uppkomma enligt 33 c kap. SFL. Det här klargörs inte tillfredsställande i betänkandet.

Vidare anges i betänkandet att det för s.k. skrivbordskontroll skulle krävas en misstanke från Skatteverkets sida om att en betaltjänstleverantör inte fullgör sin uppgiftsskyldighet enligt 33 c kap. SFL. Enligt Skatteverket är misstanke inte ett lagkrav.

Skatteverket menar att befogenhetsgränserna för att kunna kontrollera dokumentationsskyldigheten och uppgiftsskyldigheten bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.6 Dokumentationsavgiftens storlek (avsnitt 7.4.3 och författningskommentarer)

Av betänkandet framgår att Skatteverket, under en betaltjänstleverantörs första verksamhetsår, ska kunna ta del av bokföringen i syfte att kunna beräkna årsomsättningen för att kunna fastställa rapporteringsavgift och dokumentationsavgift.

Det framgår dock inte av betänkandet med vilket rättsligt stöd som Skatteverket ska kunna ta del av den löpande bokföringen. Enligt Skatteverkets bedömning kan det endast ske genom bestämmelserna i 37 kap. 6 § och 41 kap. 2 § första stycket 1–2 SFL. Syftet med dessa bestämmelser är emellertid att kontrollera att en uppgiftsskyldighet har fullgjorts och inte att ta fram underlag för beräkning av sanktionsavgifter.

Skatteverket anser att det måste klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet med vilket rättsligt stöd Skatteverket kan ta del av den löpande bokföringen för att kunna fastställa storleken på rapporteringsavgift och dokumentationsavgift.

2.7 Befrielse från dokumentationsavgift (avsnitt 7.4.4 och författningskommentarer)

Av betänkandet framgår att om Skatteverket vid ett och samma kontrolltillfälle beslutar om flera avgifter så bör det beaktas om det sammanlagda beloppet kan anses oskäligt högt. Det bör då vara möjligt med en nedsättning.

Utgångspunkten tycks vara att avgiften ska sättas ned enbart på den grunden att det är fråga om flera avgifter som tillsammans uppgår till ett högt belopp och som tas ut vid ett och samma tillfälle. Enligt 51 kap. 1 § SFL finns det ingenting i befrielsereglerna som säger att befrielse ska medges enbart på den grunden att en avgift är oskäligt hög. Vad som däremot framgår av lagtexten är att befrielse kan medges om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller underlåtenheten.

Beslut om flera avgifter vid ett och samma kontrolltillfälle kan aktualiseras i olika situationer. En situation kan vara att uppgifterna för en viss period har kommit in så sent att mer än en rapporteringsavgift ska tas ut. En annan situation kan vara att Skatteverket genomför en kontroll av flera perioder vilket resulterar i att avgifter ska tas ut för mer än en period. Det kan ifrågasättas varför enbart den omständigheten att flera avgifter tas ut vid ett och samma kontrolltillfälle kan motivera att befrielse ska medges. Tvärtom visar sådana kontroller att betaltjänstleverantören på ett allvarligt och icke ursäktligt sätt har brustit i sin dokumentation eller uppgiftslämnande på sådant sätt att Skatteverket under en längre tidsperiod har hindrats från att fullgöra sin skyldighet att lämna kompletta uppgifter till Cesop.

Ovan ska skiljas från den situationen att bristerna i dokumentationen eller det sena uppgiftslämnandet kan förklaras och kan anses vara ursäktligt. Exempelvis kan det vara så

att dokumentationsreglerna är oklara och kan missuppfattas och i sådant fall kan det bli aktuellt med befrielse på den grunden att avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten.

Skatteverket anser att texten i det fortsatta lagstiftningsarbetet ska justeras så att befrielse inte ska medges enbart på den grunden att det är fråga om ett högt avgiftsbelopp.

2.8 Tolkningen av artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete (avsnitt 9.1, 10.2 och 10.4)

I betänkandet anges att artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete är tillämplig på samtliga uppgifter som Sverige genom Skatteverket kommer att ha åtkomst till i Cesop, d.v.s. även de uppgifter som Skatteverket har samlat in från betaltjänstleverantörer och överfört till Cesop.

Skatteverket delar inte den bedömningen. Artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete gäller endast i förhållande till de uppgifter som Sverige genom Skatteverket tar emot från andra medlemsstater i Cesop. I artikel 55 hänvisas till den mottagande medlemsstaten vilket är centralt för vad artikeln avser att reglera, nämligen behandlingen av uppgifter hos den medlemsstat som tar emot uppgifter från en annan medlemsstat. Artikel 55 reglerar således inte användningen av uppgifter som en medlemsstat själv har överfört till Cesop eftersom den informationen inte tas emot från en annan medlemsstat. Detta innebär att uppgifter som Sverige genom Skatteverket kommer att överföra till Cesop och sedan hämtar därifrån inte kommer att omfattas av de användningsbegränsningar som följer av artikel 55.

En följd av den tolkning som görs av artikel 55 i betänkandet är att uppgifter som överförs av Skatteverket till Cesop omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Eftersom Skatteverket inte delar den tolkningen menar vi att bestämmelsen inte är tillämplig. Skatteverket anser i stället att uppgifterna i normala fall omfattas av sekretess enligt 27 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vidare anser Skatteverket att den tolkning av artikel 55.3 som framgår av betänkandet innebär att den generella systematiken i förordningen om administrativt samarbete och den specifika systematiken i artikel 55 sätts ur spel. Artikel 55.3 är inte tillämplig endast i förhållande till uppgifter som utbyts efter en begäran från en behörig myndighet i en medlemsstat. Bestämmelsen gäller i förhållande till samtliga utbyten som sker i enlighet med förordningen om administrativt samarbete. Bland annat med syftet att begränsa tillämpligheten av artikel 55.3 i förhållande till de uppgifter som kommer att utbytas mellan medlemsstaterna genom överföring till Cesop har artikel 55.1a i förordningen om administrativt samarbete tillkommit. Utan den bestämmelsen hade artikel 55 annars varit tillämplig i sin helhet även i förhållande till uppgifter som kommer att utbytas mellan medlemsstaterna genom överföring till Cesop.

Skatteverket anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver klargöras att artikel 55 endast gäller i förhållande till de uppgifter som Skatteverket tar emot från andra medlemsstater i Cesop. Därigenom tydliggörs att Skatteverket inte ska tillämpa artikel 55 i förhållande till de uppgifter som myndigheten samlat in nationellt, överfört och sedan tar del av i Cesop.

3 Konsekvenser för Skatteverket

I betänkandet anges en beräkning av Skatteverkets kostnader för hantering av data från betaltjänstleverantörerna och överföring av data till Cesop. Enligt beräkningen uppgår utvecklingskostnaderna 2022-2023 till 8 920 000 kronor och de årliga kostnaderna till 12 180 000 kronor. Skatteverket bedömer att det inte tillkommer några kostnader utöver de som anges i betänkandet.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Kerstin Alvesson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Eva Mårtensson, sektionschefen Robert Grossi, sektionschefen Jonas Grönkvist och rättsliga experten Johan Wejkner.

Katrin Westling Palm