

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Rapporteringspliktiga arrangemang – ett nytt regelverk på skatteområdet (SOU 2018:91)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till lag om rapporteringspliktiga arrangemang och förslag till ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med flera.

Det föreslås att ett nytt regelverk om uppgiftsskyldighet avseende rapporteringspliktiga arrangemang ska införas. Regelverket ska omfatta såväl gränsöverskridande som rent inhemska arrangemang. Det är primärt rådgivare som föreslås bli uppgiftsskyldiga och i vissa fall föreslås användare av rapporteringspliktiga arrangemang bli uppgiftsskyldiga. Genom förslagen genomförs DAC 6¹ i svensk rätt. Regelverket går dock utöver vad som följer av DAC 6 genom att det även omfattar rent inhemska arrangemang.

För att ett arrangemang ska vara rapporteringspliktigt krävs att det uppvisar åtminstone ett av ett antal så kallade kännetecken som indikerar att det kan finnas en risk för skatteundandragande. Bland kännetecknen finns omvandling av inkomst, användning av ett förvärvat företags underskott och standardiserade arrangemang. I fråga om arrangemang som inte är gränsöverskridande föreslås ett undantag från rapporteringsplikt för arrangemang vars skattemässiga effekter är en direkt och förutsedd följd av skattelagstiftningen.

Betänkandet innehåller även förslag till en ny särskild avgift i form av en rapporteringsavgift som ska tas ut om den som ska lämna uppgifter inte har gjort det i rätt tid. DAC 6 medför även en skyldighet för medlemsstaterna att utbyta information om arrangemang med varandra genom automatiskt utbyte av upplysningar.

¹ Rådets direktiv (EU) 2018/822 av den 25 maj 2018 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningens uppdrag har varit att se över möjligheterna att införa en informationsskyldighet avseende skatteupplägg i Sverige. Under utredningstiden antogs DAC 6. Direktivet innebär en skyldighet för medlemsstaterna att införa regler om informationsskyldighet avseende vissa gränsöverskridande arrangemang på skatteområdet. I betänkandet framgår att inom ramen för BEPS-projektet² hade de globala bolagsskatteintäkterna som stater mister på grund av gränsöverskridande aggressiv skatteplanering uppskattats till mellan fyra och tio procent av bolagsskatterna. Situationen anges dock ha förändrats sedan dess genom att åtgärder genomförts mot skatteundandraganden. Trots detta uppskattas skattebortfallet i Sverige kunna antas till fyra procent av skatten på företagsvinster.

Det anges att det redan i dag finns ett antal olika möjligheter för Skatteverket att få indikationer på förekomsten av skatteupplägg. Den omfattande skyldigheten att lämna uppgifter till Skatteverket är dock inte tillräcklig. Detta eftersom Skatteverket inte får tillräcklig information om nya skatteupplägg förrän i ett relativt sent skede när uppläggen redan fått stor spridning.

I konsekvensutredningen anges att det huvudsakliga syftet med förslagen är att motverka aggressiv skatteplanering. Utredningens bedömning är dock att skattefuskar endast i begränsad omfattning kan motverkas av en ny uppgiftsskyldighet. Vidare anges att informationen skulle kunna förbättra Skatteverkets kontrollverksamhet och öka möjligheterna att tidigt täppa till luckor i skattelagstiftningen. En uppgiftsskyldighet avseende skatteupplägg bedöms också kunna minska benägenheten att använda sådana upplägg som omfattas av regelverket. Avseende inhemska arrangemang anges det viktigaste syftet vara att ge Skatteverket tidig information om nya former av aggressiv skatteplanering och i vilken utsträckning de används.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att genomförandet av delar av förslaget syftar till att genomföra DAC 6 samt vad förslagets övergripande syfte är. Eftersom uppgiftsskyldigheten för inhemska arrangemang inte följer av överordnad reglering hade det varit önskvärt med närmare uppgifter i konsekvensutredningen kopplat till hur omfattande problemet med inhemska aggressiv skatteplanering är idag.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att för att uppnå fördelarna krävs enligt utredningens mening att det införs en uppgiftsskyldighet avseende skatteupplägg. Alternativet att inte göra något alls torde innebära att de problem som utredningen har redogjort för kvarstår. Det är också, enligt utredningen, svårt att se att samma fördelar skulle kunna uppnås på något annat sätt än genom att införa just en uppgiftsskyldighet avseende skatteupplägg. Såvitt gäller gränsöverskridande upplägg måste en skyldighet införas för att Sverige ska kunna uppfylla sina förpliktelser enligt DAC 6.

Enligt utredningen är ett alternativ att begränsa uppgiftsskyldigheten till att enbart gälla gränsöverskridande arrangemang. Det anges dock att även rent inhemska skatteupplägg bedöms medföra ett betydande skattebortfall. Vidare anges bland annat följande. Det finns redan idag ett antal olika möjligheter för Skatteverket att få indikationer på förekomsten av nya skatteupplägg. Det anges dock vara svårt för Skatteverket att på ett tidigt stadium uppskatta utbredningen av ett upplägg.

² Base Erosion and Profit Shifting (BEPS), OECD/G20:s projekt mot skattebaserosion och vinstflyttning (BEPS-projektet).

Myndigheten behöver också sådan information för att kunna vidta åtgärder. Vidare framgår att Skatteverket lägger betydande resurser på att identifiera nya former av aggressiv skatteplanering. Utredningens bedömning är att det idag inte finns tillräckliga möjligheter för Skatteverket att få tag på sådan tidig information. Genom förslaget skulle kontrollverksamheten kunna förbättras och möjligheterna att tidigt täppa luckor i skattelagstiftningen skulle öka. Utredningens bedömning är att det finns ett behov av att få information trots den omfattande skyldigheten skattskyldiga redan har idag. Den administrativa bördan anges dock vara ett tungt argument mot en uppgiftsskyldighet avseende rent inhemska arrangemang.

Vidare framgår att när det gäller utformningen av regelverket finns det också ett antal tänkbara alternativ även om DAC 6 sätter vissa ramar avseende gränsöverskridande arrangemang. En utgångspunkt har, enligt utredningen, varit att reglerna i så stor utsträckning som möjligt ska vara desamma för gränsöverskridande respektive rent inhemska arrangemang. Skillnaderna kan nämligen innebära att reglerna uppfattas som mer otydliga och att den administrativa bördan för de uppgiftsskyldiga blir än större. Utredningen gör bedömningen att nyttan med förslagen motiverar de ökade kostnaderna för bland annat de uppgiftsskyldiga och Skatteverket.

I betänkandet framgår uppgifter avseende de enskilda kännetecknen för att bedöma om de även ska användas för den inhemska rapporteringen. Ett alternativ anges också ha varit en förteckning, det anges dock inte vara möjligt att på förhand identifiera alla de arrangemang som bör undantas. Det framgår även överväganden om vilka uppgifter som ska lämnas in samt alternativ till rapporteringsavgiftens storlek. Vidare anges att utredningen anser att en utvärdering av regelverket bör göras efter att det har tillämpats under en viss tid. Efter en sådan utvärdering kan man överväga att utvidga tillämpningsområdet till fler skatter. Detta gäller såväl gränsöverskridande som rent inhemska arrangemang.

Regelrådet gör följande bedömning. Avseende de gränsöverskridande arrangemangen hade det varit önskvärt om det tydligare framgick effekter av om ingen reglering kommer till stånd för att tydliggöra omfattningen av skattebortfallet. Givet att de gränsöverskridande arrangemangen följer av överordnad reglering och att det finns begränsningar att fritt utforma förslaget är befintliga uppgifter likväl tillräckliga.

Avseende de inhemska arrangemangen är det tydligt redovisat att förslaget går utöver DAC 6. Det framgår också vissa variationer i vald lösning, såsom om varje kännetecken ska appliceras. Trots det angivna, saknas närmare uppgifter om alternativa lösningar. Det går exempelvis inte att utesluta att det hade funnits andra tillvägagångssätt för att nå syftet med rapportering av sådana arrangemang än genom reglering som medför en rapporteringsplikt för rådgivare. Att endast referera till att det blir enklare om regleringen är lik den gränsöverskridande är inte tillräckligt.

Vidare saknas närmare uppgifter om effekter av om ingen reglering kommer tillstånd i konsekvensutredningen. Detta i kombination med den knapphändiga redovisningen av problembilden medför att det är svårbedömt vad effekterna skulle kunna bli om ingen reglering kommer till stånd. Enligt Regelrådet är den bristande redovisningen avseende rapporteringsplikten för inhemska arrangemang avgörande för den sammantagna bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att DAC 6 trädde i kraft den 25 juni 2018 och innebär en skyldighet för alla medlemsstater att införa regler om informationsskyldighet avseende vissa gränsöverskridande arrangemang. Det anges att det föreslagna regelverket bedöms vara förenligt med fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt.

I betänkandet framgår bland annat EU-rättens betydelse vid utformningen av svenska skatteregler och EU-domstolens rättspraxis belyses. Avseende gränsöverskridande arrangemang framgår även att DAC 6 utgör en minimireglering som Sverige är skyldig att följa och vilka generella principer som gäller vid ett genomförande av EU-direktiv. Utredningen anges ha större frihet när det gäller de inhemska arrangemangen eftersom det går utöver vad som följer av DAC 6.

Regelrådet gör följande bedömning. Genom ställningstagandet i konsekvensutredningen i kombination med den mer utförliga redovisningen i betänkandet är uppgifterna som helhet tillräckliga. Enligt Regelrådet hade det dock varit önskvärt om konsekvensutredningen även innehöll uppgifter om hur rapporteringsavgiften förhåller sig till EU-rättsliga principer såsom proportionalitetsprincipen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att det enligt utredningens mening saknas anledning att föreslå olika ikraftträdandetidpunkter för gränsöverskridande arrangemang respektive arrangemang som inte är gränsöverskridande. Det förslås därför att ändringarna i sin helhet ska träda i kraft den 1 juli 2020. Det framgår vidare uppgifter kopplade till vilka krav DAC 6 ställer. Det inkluderar krav på att medlemsstaterna ska föreskriva att uppgifter ska lämnas om arrangemang där det första steget har genomförts mellan direktivets ikraftträdande och den 30 juni 2020. Utredningen anser inte att desamma bör gälla för arrangemang som inte är gränsöverskridande. Vidare framgår uppgifter kopplade till rapporteringsavgiften och att den inte bör tillämpas på arrangemang som genomförs före den 1 juli 2020.

I konsekvensutredningen framgår att Skatteverket kommer ha initiala och löpande kostnader för informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt med närmare uppgifter kopplat till tidpunkt för ikraftträdande för inhemska arrangemang, mot bakgrund av att det i det fallet föreligger handlingsutrymme för ikraftträdandet. Givet de svårigheter som kan komma att finnas i bedömningar av om ett arrangemang är rapporteringspliktigt eller ej går det inte att utesluta att det finns behov av speciella informationsinsatser. Att endast referera till att Skatteverket får ökade kostnader för informationsinsatser är inte tillräckligt. Ytterligare redovisning hade exempelvis kunnat behandla om det finns särskilda grupper i behov av information, i vilka faser sådan information kan tillhandahållas samt på vilket sätt.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar men att redovisningen av behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att rådgivardefinitionen är mycket vid och omfattar många olika yrkeskategorier. Det anges vara svårt att på förhand göra en uppskattning av hur många rådgivare som kommer beröras av förslagen. Vidare anges att det bland rådgivarna finns företag av varierande storlek,

från enskilda näringsidkare till stora revisions- och advokatbyråer. Det framgår även statistik på antal revisionsbyråer, advokatbyråer, skatterådgivningsbyråer, banker, redovisnings- och bokföringsbyråer. Det anges också att det finns ett antal andra företag som till viss del i egenskap av rådgivare kan bli uppgiftsskyldiga, det kan röra sig om försäkringsbolag, begravningsbyråer och pensionsrådgivning. Sammantaget uppskattar utredningen att cirka 12 700 företag kommer att beröras av förslagen i egenskap av rådgivare.

Utredningen utgår från att flest inrapporteringar kommer att göras av de största revisions- och advokatbyråerna. Revisionsbranschen domineras av de fyra största revisionsbyråerna. Det anges att de största advokatbyråerna är de med fler än 70 anställda, vilket var 13 stycken i Sverige 2017. Sammantaget räknar utredningen med att cirka 20 företag kommer att göra ett väsentligt större antal inrapporteringar per företag än övriga företag.

Vidare framgår att företag som använder sig av skatteupplägg kommer att påverkas av förslagen på flera olika sätt. Utredningen antar att det främst är företag som kommer att bli uppgiftsskyldiga i egenskap av användare. Dessa användare kan finnas i vitt skilda verksamhetsområden och berör såldes inte bara företag i vissa branscher. Enligt utredningen är det omöjligt att förutse hur många företag som kommer att bli uppgiftsskyldiga i egenskap av användare. Utredningen antar att det främst är större företag som kommer använda gränsöverskridande arrangemang. Det anges att det år 2017 fanns cirka 2 300 företag med en årsomsättning som översteg 500 miljoner kronor. För de inhemska arrangemangen torde de små företagen i större grad vara användare.

Regelrådet gör följande. Det finns en viss förståelse i svårigheten att närmare ange uppgifter om berörda företag givet den vida betydelsen av rådgivare. Trots det angivna saknas närmare uppgifter avseende de företag som till viss del i egenskap av rådgivare kan bli rapporteringsskyldiga, vilket är en brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig men att redovisningen avseende bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag kommer att få konsekvenser för såväl rådgivare som användare av rapporteringspliktiga arrangemang. Enligt utredningen är det svårt att uppskatta de ökade kostnaderna som kan följa för dessa aktörer för att de ska kunna följa de nya reglerna som föreslås. Det är, enligt utredningen, inte möjligt att få kännedom om det exakta antalet aktörer som kommer att omfattas. Dessutom anges det vara svårt att kvantifiera dessa aktörers tidsåtgång eller kostnad som skulle kunna följa av de nya reglerna. Utredningen påpekar även att det är svårt att på förhand göra en bedömning av vilken effekt en ny uppgiftsskyldighet kommer att ha.

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att rådgivare kommer att få en ökad administrativ börda genom den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Det anges att det dels uppstår initiala kostnader som är av engångskaraktär, dels löpande kostnader. För att redogöra för förslagets administrativa kostnader har utredningen bland annat antagit antal inrapporteringar på ett år. Det anges dock att utredningen inte har ansett det vara möjligt att göra en uppskattning av den administrativa bördan uppdelat på gränsöverskridande respektive inte gränsöverskridande arrangemang. Bland annat på grund av osäkerheten kring hur många av de rent inhemska arrangemangen som kommer behöva rapporteras men också hur många arrangemang som kommer omfattas av undantag. Vidare framgår att Skatteverket antagit att två tredjedelar av alla inrapporterade arrangemang är gränsöverskridande.

Utredningen kvarstår dock vid att det inte är möjligt att uppskatta bördan för gränsöverskridande respektive inhemska arrangemang.

Utredningen antar att de 20 största revisions- och advokatbyråerna är rådgivare till i snitt tio rapporteringspliktiga arrangemang i veckan. Övriga företag antas göra betydligt färre inrapporteringar per företag, i genomsnitt uppskattas det till åtta arrangemang per år. Utifrån gjorda antaganden och uppskattningar kan det totala antalet inrapporteringar, enligt utredningen, uppskattas till drygt 110 000 per år. Vidare uppskattar utredningen att tiden för att inhämta och sammanställa behövlig information samt göra inrapporteringen till Skatteverket kommer att uppgå till en genomsnittlig tid om två timmar. Baserat på att inrapporteringen utförs av en jurist uppskattas kostnaden för ett av de 20 största rådgivningsföretagen till cirka 700 000 kronor per år. För övriga rådgivningsföretag uppskattas kostnaden till cirka 10 000 kronor per år. De administrativa kostnaderna för rådgivare för att fullgöra den nya uppgiftsskyldigheten uppskattas uppgå till cirka 150 miljoner kronor per år.

Enligt utredningen tillkommer troligen kostnader för upprättande av rutiner och system inom företagen för att identifiera rapporteringspliktiga arrangemang. Det anges att kostnaderna i stor utsträckning kommer att variera mellan olika rådgivare främst beroende på företagets storlek men även vilken verksamhet som bedrivs. Utredningen gör därför bedömningen att det inte är möjligt att uppskatta tidsåtgång och kostnader för rutiner och system. Att ett företag måste göra bedömningar av om arrangemang är rapporteringspliktiga eller inte anges också medföra kostnader. Det anges dock inte vara möjligt att göra en uppskattning av storleken av kostnaden utöver inrapportering. Enligt utredningen torde dock kostnaderna bli betydande.

Det framgår även att förslaget medför ökade kostnader för användare som själva är uppgiftsskyldiga. Utredningen antar att det främst är företag som kommer att bli uppgiftsskyldiga i egenskap av användare. För att kunna beräkna de tillkommande administrativa kostnaderna för dessa företag görs ett antal antaganden. Det antas att ett företag i genomsnitt kommer göra 24 inrapporteringar per år. För de 2 300 större företagen att fullgöra uppgiftsskyldigheten medför det kostnader om 75 miljoner kronor.

Avseende särskilt stora koncerner anges att de kan träffas av uppgiftsskyldigheten dels i egenskap av rådgivare, dels användare. Det anges att det stora antal transaktioner som genomförs av stora koncerner och den relativt vida utformningen av kännetecknen kan innebära att en stor mängd åtgärder kan anses utgöra rapporteringspliktiga arrangemang. Kännetecknet avseende internprissättning torde enligt utredningen vara särskilt problematiskt. Vidare anges att det stora antalet anställda i stora koncerner torde kunna innebära en ökad risk för att åtgärder som utgör rapporteringspliktiga arrangemang vidtas av personer som saknar kännedom om det föreslagna regelverket.

Det framgår även att uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang ska lämnas enligt ett fastställt formulär. Enligt utredningen är kravet teknikneutralt. Det anges vidare vara osannolikt att de uppgiftsskyldiga, som till största delen kommer vara professionella rådgivare eller större företag, kommer att använda pappersblankett i någon större utsträckning. Uppgifterna behöver inte undertecknas.

Regelrådet gör följande bedömning. Avseende vissa av de administrativa momenten framgår försök till uppskattningar, vilket i sig är positivt. Detta hade dock kunnat kompletteras med ytterligare uppgifter som illustrerar kostnadsförändringen om exempelvis rapporteringstillfällena blir betydligt fler eller färre. Det saknas vidare närmare kvantitativa uppgifter till andra moment som följer av förslaget. Detta inkluderar bland annat att det inte framgår omfattningen av vilken tidsåtgång en bedömning av ett arrangemang kan medföra även i de fall det inte rapporteras eller i de fall ett arrangemang rapporterats trots att det eventuellt inte varit nödvändigt.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att skatteuppläggen ofta har sin grund i befintlig lagstiftning men bestämmelserna används på ett sätt som lagstiftaren inte har kunnat förutse. Det anges vidare vara svårt att uppskatta i vilken omfattning upplägg utnyttjas och därmed konsekvenserna på skatteintäkterna. Baserat på det så kallade BEPS-projektet har skattebortfallet uppskattats till fyra till tio procent av bolagsskatten. Det anges dock att det enbart är en uppskattning och att den verkliga nivån kan vara högre eller lägre. Vidare anges att situationen kan ha förändrats sedan uppskattningen gjordes bland annat till följd av de åtgärder mot skatteundandraganden som har genomförts. Utredningen anser ändå att bolagsskattebortfallet i Sverige kan uppskattas till den lägsta procentsatsen i spannet. Det framgår också att ökningen av skatteintäkterna bedöms kraftigt överstiga kostnaderna som förslagen kommer att medföra för Skatteverket (cirka 110 miljoner kronor i engångskostnader och årliga kostnader mellan cirka 150–170 miljoner kronor).

Utöver dessa kostnader tillkommer, enligt utredningen, vissa initiala kostnader. Dessa anges bestå av att informera sig om och tolka de nya reglerna samt att göra en analys av hur de påverkar företaget. Dessutom kommer troligen företagen få genomföra interna utbildningsinsatser för att sprida kunskapen inom företagen. Det anges att kostnader för utbildningsinsatser, rutiner och system i stor utsträckning kommer att variera mellan olika rådgivare främst beroende på företagets storlek men även vilken verksamhet som bedrivs. Utredningen gör därför bedömningen att det inte är möjligt att uppskatta vare sig tidsåtgång för utbildning eller kostnader för rutiner och system.

Vidare framgår att utöver inrapporteringen tillkommer kostnader för att hålla sig uppdaterad på förändringar i regelverket. Att ett företag måste göra bedömningar av om arrangemang är rapporteringspliktiga eller inte anges också medföra kostnader. Det anges dock inte vara möjligt att göra en uppskattning av storleken av kostnaden utöver inrapportering. Enligt utredningen torde dock kostnaderna bli betydande.

Vidare anges att utredningen i beräkningarna har utgått från effekterna av att följa reglerna. Därtill kommer vissa företag att drabbas av sanktioner och de kostnader som dessa innebär. Det är enligt utredningen inte möjligt att beräkna hur många företag som inte kommer att fullgöra uppgiftsskyldigheten och därmed riskerar att drabbas av sanktioner. Det är dock, enligt utredningen, viktigt att ha i åtanke att även denna kostnad kommer att kunna drabba berörda företag om de inte fullgör uppgiftsskyldigheten. Vidare anges att förslagen kan förväntas ha en viss avhållande effekt på såväl rådgivare som tillhandhåller aggressiva skatteupplägg som på potentiella användare. Incitament att utforma, marknadsföra och använda aggressiva skatteupplägg borde således minska. Möjligheten att använda vissa upplägg kan också minska genom att lagstiftningsåtgärder vidtas.

I konsekvensutredningen framgår att användarnas möjligheter att minska den skattepliktiga inkomsten genom olika upplägg kommer att försämrats. Kostnaderna kommer också att öka för de användare som köper tjänster av rådgivare och för de användare som själva är uppgiftsskyldiga. Detta mot bakgrund av att rådgivningsföretag kommer att drabbas av ökade kostnader som troligen kommer att övervältras på kunderna, det vill säga användarna. Ökade kostnader för rådgivningsföretagen måste finansieras om vinstmarginalerna för dessa företag inte ska minska.

I konsekvensutredningen framgår även att Skatteverket har gjort bedömningen att de kommer att ha ökade kostnader för kontroll under de fem första åren på grund av att myndigheten kommer att få kännedom om fler granskningsvärda företeelser och omfattningen av dessa.

I betänkandet anges att en rapporteringsavgift kan tas ut om den som är skyldig att lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt arrangemang inte gör det i rätt tid eller lämnar felaktiga eller ofullständiga uppgifter. Tvister om rapporteringsavgift kommer sannolikt att medföra en ökning av antalet mål. Av betänkandet framgår att avgiften för rådgivare vid försenad och vid felaktiga eller ofullständiga uppgifter är 15 000 kronor och 7 500 kronor för användare samt att den andra rapporteringsavgiften är från 50 000 till 500 000 kronor för rådgivare och för användare 25 000 till 250 000 kronor baserat på omsättningen.

Direktivet anges i vissa delar vara vagt. Definitionerna av vissa begrepp saknas och vissa andra begrepp är definierade på ett sätt som lämnar utrymme för tolkningar. Det anges att det innebär en risk för att regelverket i vissa avseenden kan komma att upplevas som vagt och oklart, och att det kan komma att träffa många situationer som inte är av något större intresse för Skatteverket. Kostnaderna för att efterleva regelverket kan därigenom bli höga. Utredningen är väl medveten om denna problematik. Det anges att regelverket därför i möjligaste mån utformas på ett tydligt sätt och begränsas till relevanta situationer. Vidare måste, i varje enskilt fall, hänsyn tas till eventuella oklarheter i regelverket vid påförande av sanktionsavgifter. Det framgår även att överträdelser av den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang kan i vissa fall, särskilt inledningsvis, orsakas av en viss osäkerhet om regelverkets tillämpning. Det måste dock beaktas att uppgiftsskyldigheten främst riktar sig mot rådgivare som, enligt utredningen, måste anses ha en ingående kännedom om de rapporteringspliktiga arrangemang som denna måste lämna uppgifter om samt god kännedom om de bestämmelser som aktualiseras med anledning av arrangemanget och därmed särskild anledning att kontrollera att de inte överträds.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är olyckligt att det inte framgår några närmare uppgifter om hur förslaget kommer att påverka skatteintäkterna och därmed även förändra skattebördan för företag. Enligt Regelrådet borde det ha framgått försök till att uppskatta kostnaden dels för gränsöverskridande arrangemang, dels inhemska arrangemang. Exempelberäkningar som visar på konsekvenserna för ett typföretag som använder sig av en så kallad aggressiv skatteplanering respektive skatteplanering hade också kunnat visa närmare på effekterna av förslaget. Enligt Regelrådet är avsaknaden av närmare uppgifter om skatteeffekterna till följd av förslaget en brist.

Vidare anser Regelrådet att eftersom bland annat de totala administrativa kostnaderna inte framgår är det heller inte möjligt att bilda sig en uppfattning om omfattningen av de ökade kostnaderna för rådgivningstjänster givet att en stor del förväntas övervältras på kunderna.

Enligt Regelrådet hade redovisningen i konsekvensutredningen i större utsträckning kunnat behandla hur uppgifterna får och kan komma att användas i kontrollverksamheten. Detta också med hänsyn till den osäkerhet som finns i vad som är ett rapporteringspliktigt arrangemang och de kostnader en kontroll kan vara förenad med.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att de företag som använder sig av aggressiva skatteupplägg kommer att löpa en ökad risk att bli granskad av Skatteverket, vilket kan leda till höjningar av beskattningsunderlaget. De kommer dessutom att drabbas av kostnader för inrapportering. Enligt utredningen borde förslagen därmed bidra till att företag som inte använder sig av aggressiv skatteplanering kan verka på mer likvärdiga villkor. Utredningens förslag bedöms således ha en positiv

effekt på konkurrensförhållandena eftersom främst större företag anges kunna få konkurrensfördelar genom aggressiv skatteplanering. Detta borde enligt utredningen innebära en positiv effekt för de små företagen som i mindre utsträckning bedöms använda sig av aggressiv skatteplanering som omfattas av förslagen.

Vidare anges att eftersom rådgivningsföretag drabbas av ökade kostnader gör utredningen bedömningen att priserna för rådgivningstjänster troligen kommer att öka. En minskad efterfrågan på aggressiva skatteupplägg skulle kunna påverka rådgivningsbranschen genom en minskning av antalet rådgivare, alternativt att rådgivningsföretagen får strukturera om sin verksamhet. Det anges att företag som utformar respektive använder rent inhemska arrangemang i vissa fall undantas från rapporteringsplikt varför det kan innebära att företag utan gränsöverskridande verksamhet påverkas positivt av förslaget.

I konsekvensutredningen anges även att DAC 6 innebär ökade kostnader för att bedriva verksamhet i EU jämfört med investeringsmöjligheter i andra länder som inte har regler om informationsskyldighet. Förslagen skulle därmed kunna påverka investerare från länder utanför EU och deras vilja att anlita rådgivare inom EU. Avseende konkurrensen mellan EU länder anges att det beror på hur övriga EU-länder implementerar direktivet och utformar sina sanktionssystem. Det är därför svårt att på förhand avgöra hur konkurrensförhållanden för rådgivare baserad inom EU påverkas. En möjlig effekt anges vara att rådgivare omlokaliseras till de länder som har de mildaste sanktionerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inga tydliga uppgifter kopplat till omfattningen av den eventuella positiva konkurrenspåverkan för de företag som i mindre utsträckning bedöms använda sig av aggressiv skatteplanering. Vidare hade redovisningen kunnat utökas med ytterligare uppgifter med anledning av att utfallet av effekten på konkurrensen eventuellt först ses när medlemsstaterna agerar gentemot arrangemangen. Sanktionsavgifternas storlek i förhållande till hantering i andra länder borde vidare ha belyst ytterligare.

Det går vidare inte med enkelhet att hitta uppgifter om förslaget medför en förhållandevis mer ansträngd börda för de företag som rapporterar mer sällan. Det finns inte heller utförlig redovisning till hur potentiellt höjda rådgivningskostnader påverkar företag av olika storlek. Sammantaget finner Regelrådet därmed att redovisningen brister.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att regelverket förväntas ge bättre möjligheter att tidigt genomföra regelförändringar i syfte att stoppa aggressiva skatteplanering.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att DAC 6 inte ger utrymme för att ta någon särskild hänsyn till små företag vid regleringen av uppgiftsskyldigheten. När det gäller de rent inhemska arrangemangen finns visst utrymme för särreglering. Utredningen gör dock bedömningen att någon hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning. Detta motiveras bland annat med att reglerna i så stor utsträckning som möjligt bör vara desamma för gränsöverskridande och inhemska arrangemang. Det föreslås dock vissa undantag från rapporteringsplikten för rent inhemska arrangemang. I och med att de mindre företagen i större grad borde vara användare av rent inhemska arrangemang kan undantagen,

enligt utredningen, möjligen gynna de mindre företagen. Att samma krav ställs på alla företag oavsett storlek anses vara proportionerligt eftersom de blir uppgiftsskyldiga i sin näringsverksamhet. Det anges också att förslagen troligen kommer innebära en ökad konkurrensneutralitet mellan små och stora företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt att det i vissa delar finns utrymme att ta särskild hänsyn till reglernas utformning samt varför utredningen bedömt att det inte behövts. Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om det framgick om det funnits andra lösningar som i större utsträckning hade kunnat beaktat hänsyn till små företag. Därutöver hade utredningen kunnat belysa om det finns särskilda skäl att särskilt informera små företag om förslaget, givet de svårigheter som kan finnas i bedömningar om ett arrangemang är ett rapporteringspliktigt eller ej. Trots det angivna anser Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har bedömt flertalet punkter som bristfälligt redovisade. Detta mot bakgrund av att redovisningen av effekterna bör stå i relation till de omfattande effekter förslaget kan få för företag. Det är exempelvis inte tydligt vad omfattningen av de angivna positiva konsekvenserna är och inte heller hur omfattande kostnader förslaget medför för företag. Därutöver borde redovisningen varit tydligare avseende vilka effekter som avser rapporteringen av gränsöverskridande respektive inhemska arrangemang.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 10 april 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Lennart Renbjör och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Porko
Föredragand