

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter

*Betänkande av Utredningen om ny uppgiftsskyldighet
för betaltjänstleverantörer*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:25

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0380-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0381-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 22 oktober 2020 (dir. 2020:106) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till nya krav på betaltjänstleverantörer som införts inom EU. Genom tilläggsdirektiv den 7 oktober 2021 (dir. 2021:83) förlängdes utredningstiden till den 31 maj 2022.

Justitierådet Inga-Lill Askersjö förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 7 december 2020.

Som experter förordnades den 26 januari 2021 verkställande direktören Ewa Andersen, Sparbankernas Riksförbund, bankjuristen Richard Edlepil, Svenska Bankföreningen, departementssekreteraren Alf Engsbråten, Finansdepartementet, styrelseledamoten Torbjörn Furubjelke, Card Payment Sweden, departementssekreteraren Kristin Gunnarsson, Finansdepartementet, rättssakkunnige Kajsa Kellerborg, Finansdepartementet, styrelseledamoten Eleonora Pavliouk, Swedish Fintech Association och den rättslige experten Peter Segefalk, Skatteverket.

F.d. departementssekreteraren Marielle Halvarsson, Finansdepartementet, numera senior jurist vid Finansinspektionen, var under perioden den 1 april 2021–30 september 2021 också förordnad som expert.

Som sekreterare anställdes från och med den 12 januari 2021 kammarrättsassessorn Elin Niklewski Nilsson.

Utredaren Carl Holmberg, Statskontoret, var under perioden den 1 maj 2021–20 mars 2022 anställd som sekreterare och under perioderna den 26 januari–30 april 2021 och den 21 mars–31 maj 2022 förordnad som expert.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om ny uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer, överlämnar härmed betänkandet *Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter* (SOU 2022:25).
Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i maj 2022

Inga-Lill Askersjö

/Elin Niklewski Nilsson

Innehåll

Förkortningar och begrepp	13
Sammanfattning	17
Summary	23
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet	29
1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	33
1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).....	36
1.4 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261).....	51
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	53
2.1 Uppdraget.....	53
2.2 Utredningsarbetet.....	54
2.3 Betänkandets disposition.....	54
3 Bakgrund.....	57
3.1 Mervärdesskatteregleringen är i hög grad harmoniserad inom EU	57

3.2	Nya verktyg införs för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier vid gränsöverskridande e-handel.....	58
4	Liknande uppgiftsskyldighet i svensk rätt	61
4.1	Regleringen i svensk rätt	61
4.2	Uppgiftsskyldighet genom kontrolluppgifter	63
4.2.1	FATCA-avtalet	63
4.2.2	Common reporting standard (CRS) och DAC 2	65
4.3	Uppgiftsskyldighet utan kontrolluppgifter	67
4.3.1	Land-för-land-rapportering.....	67
4.3.2	Rapporteringspliktiga arrangemang.....	69
4.3.3	Periodiska sammanställningar	71
5	Allmänna utgångspunkter samt betaltjänstleverantörer och betaltjänster som omfattas	73
5.1	Inledning	73
5.2	Ett nytt regelverk om uppgiftsskyldighet införs	74
5.3	Allmänna utgångspunkter för genomförandet av den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete	74
5.3.1	Tillämpningsområdet för den nya regleringen	74
5.3.2	Dokumentations- och uppgiftsskyldigheten ska regleras i skatteförfarandelagen	76
5.4	Syftet med att uppgifter ska lämnas	78
5.5	Definitioner som är kopplade till andra betaltjänstdirektivet.....	78
5.5.1	Begreppet betaltjänstleverantör	80
5.5.2	Begreppet betaltjänst	86
5.5.3	Begreppet betalning	91
5.5.4	Begreppen betalare, betalningsmottagare och betalkonto.....	96

5.6	Vissa övriga begrepp	98
5.6.1	Begreppen Iban-nummer och BIC-kod	98
5.6.2	Begreppen medlemsstat, tredjeland och tredje territorium	99
6	Uppgiftsskyldighet och skyldighet att bevara uppgifter	101
6.1	Inledning.....	101
6.2	Skyldigheten för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter	101
6.2.1	Uppgiftsskyldigheten gäller tillhandahållanden i Sverige	101
6.2.2	Uppgiftsskyldigheten gäller endast gränsöverskridande betalningar	105
6.2.3	Var betalare, betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer ska anses vara lokaliserade.....	106
6.2.4	Är det betalarens eller betalningsmottagarens betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig?	109
6.3	För uppgiftsskyldighet krävs minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal	111
6.4	Vilka uppgifter ska lämnas?	114
6.5	När ska betaltjänstleverantören lämna uppgifterna till Skatteverket?	122
6.6	Formkrav	123
6.7	Betaltjänstleverantörens skyldighet att dokumentera och bevara uppgifter	125
7	Kontroll och sanktioner	131
7.1	Skatteverket ska vara kontrollmyndighet.....	131
7.2	Skatteverkets kontrollmöjligheter	132
7.3	Sanktioner i form av särskilda avgifter bör införas för betaltjänstleverantörer	136

7.4	Dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer.....	138
7.4.1	Dokumentationsavgift bör införas	138
7.4.2	När dokumentationsavgift bör tas ut	140
7.4.3	Dokumentationsavgiftens storlek.....	141
7.4.4	Befrielse från dokumentationsavgift.....	148
7.4.5	När bör Skatteverket meddela beslut om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer?	152
7.4.6	Befintliga förfaranderegler som bör omfatta dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer	154
7.5	Rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer	157
7.5.1	Rapporteringsavgift bör införas	157
7.5.2	När rapporteringsavgift bör tas ut	159
7.5.3	Rapporteringsavgiftens storlek	161
7.5.4	Befrielse från rapporteringsavgift.....	163
7.5.5	När bör Skatteverket meddela beslut om rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer?	164
7.5.6	Befintliga förfaranderegler som bör omfatta rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer ...	166
8	Vad får uppgifterna användas till?.....	169
8.1	Inledning	169
8.2	Vad får de uppgifter som Skatteverket inhämtar <i>från</i> Cesop användas till?	170
8.3	Hindrar den EU-rättsliga regleringen att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna används för fler ändamål än för informationsöverföring till Cesop?.....	175
8.4	Bör Skatteverket eller andra myndigheter få använda uppgifterna som ska överföras <i>till</i> Cesop för fler ändamål?	177
8.4.1	Bedömningen av proportionalitet vid personuppgiftsbehandling	177

8.4.2	Uppgifterna får även användas om det sker för att fullgöra uppgiftslämnande enligt lag eller förordning.....	180
8.5	Sammanfattning	193
9	Sekretess.....	197
9.1	Sekretess	197
10	Dataskydd	203
10.1	Inledning.....	203
10.2	Ändamålsbegränsningar behöver införas	205
10.3	Vilken reglering behövs om Skatteverket ska få använda de insamlade uppgifterna för fler ändamål?.....	213
10.4	Personuppgiftsbehandling när uppgifter inhämtas från Cesop	214
10.5	Gallring.....	215
10.6	Är behandlingen förenlig med EU:s dataskyddsförordning?	218
11	Ikraftträdande	221
11.1	När bör de föreslagna bestämmelserna träda i kraft?	221
12	Konsekvensanalys.....	223
12.1	Inledning.....	223
12.2	Syfte och alternativa lösningar	223
12.3	Sammanfattning av förslagen	224
12.4	Metod och dataunderlag.....	225
12.5	Aktörer som berörs av förslagen.....	226
12.6	Inverkan på brottslighet – mervärdesskattebedrägerier motverkas	226

12.7	Inverkan på den personliga integriteten.....	228
12.8	Effekter för företagen	229
12.8.1	Betaltjänstleverantörer ska lämna uppgifter till Skatteverket	229
12.8.2	Kostnader för betaltjänstleverantörerna.....	230
12.8.3	Inverkan på konkurrensförhållanden.....	232
12.8.4	Effekter på olika branscher.....	233
12.8.5	Effekter på företag av olika storlek.....	233
12.8.6	Behov av särskild hänsyn till mindre företag.....	234
12.8.7	Övriga effekter på företagen	235
12.9	Effekter för hushållen	235
12.10	Konsekvenser för statliga myndigheter	235
12.10.1	Effekter för Skatteverket	235
12.10.2	Effekter för andra myndigheter	236
12.11	Offentligfinansiella effekter.....	238
12.11.1	Ökade inkomster av mervärdesskatt.....	238
12.11.2	Inverkan på andra skatteinkomster m.m.	240
12.11.3	Inverkan på Sveriges avgift till EU:s allmänna budget	240
12.11.4	Inkomster av föreslagna sanktionsavgifter.....	242
12.11.5	Sammantagen effekt på offentliga finanser	242
12.12	Övriga konsekvenser.....	243
12.13	Förenlighet med EU-rätten	243
12.14	Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser.....	244
13	Författningskommentar	245
13.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	245
13.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	250
13.3	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	252

Särskilt yttrande 287**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:106	293
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:83	297
Bilaga 3	Rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer	301
Bilaga 4	Rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.....	307
Bilaga 5	Kommissionens genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation	313

Förkortningar och begrepp

Andra betaltjänstdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG
Betaltjänstlagen, BTL	Lagen (2010:751) om betaltjänster
Cesop	Centrala elektroniska systemet för betalningsinformation
CRS	Common reporting standard (CRS) inom OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)
DAC	Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG
DAC 2	Rådets direktiv 2014/107/EU av den 9 december 2014 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning

DAC 3	Rådets direktiv (EU) 2015/2376 av den 8 december 2015 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning
DAC 4	Rådets direktiv 2016/881 av den 25 maj 2016 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning
DAC 6	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
EU:s dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act

Förordningen om administrativt samarbete	Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri. Ändringarna i förordningen som behandlas i detta betänkande införs genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.
Första betaltjänstdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG
IDKAL	Lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte om upplysningar om finansiella konton
Kommissionen	Europeiska kommissionen
Kommissionens genomförandeförordning	Kommissionens genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation
LBF	Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
LEP	Lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Mervärdesskattedirektivet	Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Ändringarna i direktivet som behandlas i detta betänkande införs genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
SFL	Skatteförfarandelagen (2011:1244)
SFF	Skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag har varit att föreslå lagändringar som för-
anleds av ändringar i mervärdesskattedirektivet¹ och i förordningen
om administrativt samarbete². Ändringarna innebär att en ny doku-
mentations- och uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer införs.
Uppgifterna ska lämnas till Skatteverket som i sin tur ska överföra
dem till ett centralt elektroniskt system inom EU, kallat Cesop.
Syftet med det nya EU-rättsliga regelverket är att bekämpa mervärdes-
skattebedrägerier. Ändringarna i direktivet och förordningen ska börja
tillämpas den 1 januari 2024.

Betaltjänstleverantörer och betaltjänster som omfattas av regleringen

Den nya regleringen omfattar betaltjänstleverantörer som tillhanda-
håller betaltjänster i Sverige, oavsett om de är svenska institut eller
inte. De som omfattas är huvudsakligen kreditinstitut, institut för
elektroniska pengar, betalningsinstitut och postgiroinstitut. I vissa
fall omfattas även filialer till instituten.

En förutsättning för att uppgiftsskyldighet ska föreligga är vidare
att betaltjänstleverantören har tillhandahållit betaltjänster till en
betalare eller en betalningsmottagare. De betaltjänster som omfattas

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). Ändringarna i mervärdesskattedirektivet som behandlas i detta betänkande införs genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete). Ändringarna i förordningen som behandlas i detta betänkande införs genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

av den nya regleringen är olika typer av betalningstransaktioner, utgivning av betalningsinstrument och penningöverföringar.

Förutsättningar för skyldigheten att lämna uppgifter

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster vid gränsöverskridande betalningar. En betalning är gränsöverskridande om betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren till en annan medlemsstat, ett tredje territorium eller ett tredjeland. En betalning är gränsöverskridande även i det fall betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till en annan medlemsstat.

Var betalaren respektive betalningsmottagaren ska anses vara lokaliserade bestäms av uppgifter som kan användas för identifiering (t.ex. Iban-nummer). Om någon sådan uppgift inte finns anses de vara lokaliserade där betaltjänstleverantören är lokaliserad. En betaltjänstleverantör anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland som framgår av betaltjänstleverantörens företagsidentifieringskod (t.ex. BIC-kod).

Uppgiftsskyldighet gäller endast för gränsöverskridande betalningar som under ett kvartal uppgår till minst 26 till samma betalningsmottagare. Betalarens betaltjänstleverantör är emellertid inte skyldig att lämna uppgifter en betalning om någon av de betaltjänstleverantörer som för betalningen tillhandahåller betaltjänster till betalningsmottagaren är lokaliserad till en annan medlemsstat.

Vilka uppgifter som ska lämnas samt när och hur uppgifterna ska lämnas

En uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör ska bl.a. lämna uppgift om sin företagsidentifieringskod och om betalningsmottagarens namn, adress, skattenummer och identifierare. Även uppgifter om betalningen ska lämnas t.ex. datum, tidpunkt, belopp och valuta samt från vilken medlemsstat betalningen har skett. Några uppgifter om betalaren ska aldrig lämnas.

Betaltjänstleverantören ska lämna uppgifterna till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Uppgifterna ska lämnas i ett fastställt elektroniskt formulär.

När en betaltjänstleverantör är skyldig att dokumentera och bevara uppgifter

Vid gränsöverskridande betalningar ska en betaltjänstleverantör i elektronisk form dokumentera de uppgifter som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten och för att Skatteverket ska kunna kontrollera den. Det innebär att betaltjänstleverantören kommer vara skyldig att bevara uppgifter om samtliga gränsöverskridande betalningar som den har genomfört, oavsett om uppgiftsskyldighet föreligger för betalningarna.

Uppgifterna ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. De ska bevaras under tre år från utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes.

Kontroll och sanktioner

Skatteverket ska vara den myndighet som kontrollerar att dokumentations- och uppgiftsskyldigheten fullgörs. Myndigheten ska vid kontrollen kunna använda sig av kontrollverktygen föreläggande och revision i skatteförfarandelagen (2011:1244). Två nya särskilda avgifter införs; dokumentations- och rapporteringsavgift.

Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att leverantören inte har uppfyllt sin skyldighet att bevara dokumentation på det sätt som föreskrivs. Dokumentationsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Avgiften ska dock uppgå till minst 3 000 kronor och till högst 3 miljoner kronor. Dokumentationsavgift ska tas ut för varje kalenderkvartal som en betaltjänstleverantör inte har dokumenterat föreskrivna uppgifter i tid.

Rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör inte har lämnat föreskrivna uppgifter i tid. Om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom 60 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts ska en andra avgift tas ut och under samma förutsättningar inom 120 dagar en tredje avgift. Rapporteringsavgift får dock inte tas ut om uppgifterna lämnats inom föreskriven tid och de har brister som endast är av mindre betydelse. Vidare får rapporteringsavgift inte tas ut om uppgifterna lämnats inom föreskriven tid och den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat de tidigare uppgifterna så att de uppfyller kraven. Rapporteringsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Avgiften ska dock uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor.

Dokumentationsavgift respektive rapporteringsavgift får inte tas ut för samma kalenderkvartal.

I och med att dokumentations- och rapporteringsavgifterna införs i form av särskilda avgifter kommer befintliga bestämmelser i skatteförfarandelagen om bl.a. befrielse att bli tillämpliga.

Vad uppgifterna får användas till

De uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop får användas av Skatteverket och andra myndigheter för de ändamål som föreskrivs i förordningen om administrativt samarbete. Det gäller alla uppgifter som inhämtas från Cesop, oavsett om uppgifterna har överförts till Cesop från Sverige eller från någon annan medlemsstat eller om de kommer från kommissionen. Det innebär att uppgifterna får användas inom mervärdesbeskattningen, för att fastställa vissa andra avgifter, tullar och skatter samt i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelser av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd.

Utredningen har genom ett tilläggsdirektiv fått i uppdrag att klargöra om det är möjligt och lämpligt att låta Skatteverket använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att tillgodose behov i myndighetens verksamhet utöver att överföra uppgifterna till Cesop. Enligt utredningens bedömning hindrar den EU-rättsliga regleringen i och för sig inte sådan användning. Mot bak-

grund av att det är fråga om en mycket stor mängd betalningsinformation som inhämtas från tredje man utan koppling till några specifika ärenden och som delvis är av integritetskänslig natur som t.ex. kan användas för kartläggning av enskildas betalningsströmmar bedömer utredningen emellertid att det finns anledning att begränsa användningen av uppgifterna till områden där ett starkt behov av uppgifterna kan påvisas.

Utöver informationsöverföring till Cesop anser utredningen därför att uppgifterna ska få användas för att Skatteverket ska kunna fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, t.ex. enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen anser att någon ytterligare användning av uppgifterna i nuläget inte bör medges.

Sekretess

Sekretess ska gälla enligt offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som betaltjänstleverantörer ska lämna på grund av den nya uppgiftsskyldigheten. Sekretess ska även gälla enligt den lagen för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om dokumentations- eller rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Sekretess ska dock inte gälla beslut om en sådan avgift.

Regleringen av dataskyddet

Utredningen föreslår att de uppgifter som samlas in av Skatteverket från betaltjänstleverantörerna och uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop ska få behandlas i Skatteverkets beskattningsdatabas enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det ska i den lagen införas två nya bestämmelser som anger för vilka ändamål Skatteverket får behandla de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna, nämligen för att fullgöra åliggandet att överföra uppgifterna till Cesop och för att

fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Ikraftträdande

De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Konsekvenser

Den nya kontrollmöjlighet som införs genom Cesop kan förväntas medföra att mervärdesskattebedrägerier lättare kan upptäckas och minska omfattningen av försök till skattebrott. Hur mycket det innebär i ökade inkomster av mervärdesskatt kan inte beräknas med någon större säkerhet, men en grov uppskattning är 500 miljoner kronor per år.

Den föreslagna regleringen bidrar till att motverka snedvridande konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna, eftersom illojal konkurrens genom skatteundandragande motverkas.

Utredningens förslag medför ökade kostnader för de betaltjänstleverantörer som omfattas av regleringen. Betaltjänstleverantörerna måste dokumentera och lagra uppgifter om gränsöverskridande betalningar samt löpande lämna uppgifter till Skatteverket. Det innebär bl.a. att de behöver anpassa sina it-system samt avsätta resurser och organisera verksamheten för det löpande uppgiftslämnandet till Skatteverket.

Förslaget innebär att Skatteverket får fler arbetsuppgifter. Inkomsterna av mervärdesskatt som följd av att den föreslagna regleringen införs i svensk rätt kan emellertid förväntas bli betydligt högre än Skatteverkets behov av resurstillskott, varför den föreslagna regleringen bedöms vara fullt finansierad.

Summary

Introduction

The remit of the Inquiry has been to propose legislative amendments resulting from amendments to the Council Directive 2006/112/EC¹ and the Council Regulation (EU) No 904/2010². The amendments introduce a new record-keeping obligation and reporting obligation for payment service providers. The information recorded will have to be reported to the Swedish Tax Agency, which will then transmit them to the central electronic system of payment information (CESOP). The objective of the new rules under EU law is to combat VAT fraud. The amendments to the Directive and the Regulation will begin to be applied on 1 January 2024.

Payment service providers and payment services covered by the regulations

The new regulations cover payment service providers providing payment services in Sweden, irrespective of whether or not they are Swedish institutions. The main entities covered are credit institutions, electronic money institutions, payment institutions and post office giro institutions. In some cases, branch offices of the institutions are also covered.

¹ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax. The amendments to the Directive considered in this report are introduced through Council Directive (EU) 2020/284 of 18 February 2020 amending Directive 2006/112/EC as regards introducing certain requirements for payment service providers.

² Council Regulation (EU) No 904/2010 of 7 October 2010 on administrative cooperation and combating fraud in the field of value added tax. The amendments to the Regulation considered in this report are introduced through Council Regulation (EU) 2020/283 of 18 February 2020 amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards measures to strengthen administrative cooperation in order to combat VAT fraud.

For there to be a reporting obligation, the payment service provider must also have provided payment services to a payer or a payee. The payment services covered by the new regulations are different types of payment transactions, the issuance of payment instruments and money remittance.

Conditions for the reporting obligation

The obligation to report information only applies to payment service providers providing cross-border payments. A payment is a cross-border payment if the payer is located in Sweden and the payee in another Member State, a third territory or a third country. A payment is also a cross-border payment if the payee is located in Sweden and the payer in another Member State.

Where the payer and the payee are considered to be located is determined by information that can be used for identification (e.g. IBAN). If there is no such information, they are considered to be located where the payment service provider is located. A payment service provider is considered to be located in the Member State, third territory or third country shown in the payment service provider's business identifier code (e.g. BIC).

The reporting obligation only applies to cross-border payments to the same payee totalling at least 26 in a calendar quarter. However, the payer's payment service provider is not obliged to report a payment if any of the payment service providers that provide payment services to the payee for the payment is located in another Member State.

Information to be reported and when and how the information has to be provided

A payment service provider with a reporting obligation has to report e.g. its business identifier code and the payee's name, address, tax number and identifier. Information also has to be provided about the payment, e.g. date, time, amount and currency as well as the Member State from which the payment was made. Information about the payer shall never be reported.

The payment service provider has to provide the information to the Swedish Tax Agency by the end of the month following the calendar quarter that the information refers to. The information has to be submitted in an electronic standard form.

When a payment service provider is obliged to record and retain information

In cross-border payments a payment service provider has to record in electronic form the information required to enable the payment service provider to fulfil its reporting obligation and to enable the Swedish Tax Agency to audit it. This means that the payment service provider will be obliged to retain information about all cross-border payments it has provided, irrespective of whether there is a reporting obligation for the payments.

The information has to be recorded by the end of the month following the calendar quarter to which the information relates. It has to be retained for three years from the end of the calendar year of the date of the payment.

Control and sanctions

The Swedish Tax Agency will be the authority that supervises performance of the record-keeping and reporting obligation. When carrying out its control, the Tax Agency will be able to use the control tools of orders and audits according to the Tax Procedures Act (2011:1244). Two new sanction charges are introduced: a record-keeping and a reporting charge.

The record-keeping charge will be levied on a payment service provider if it is clear that the provider has not fulfilled its obligation to retain records as provided. The record-keeping charge will be levied at a sum corresponding to 0.3% of the payment service provider's turnover in the financial year immediately preceding the financial year by which the information should have been recorded. However, the charge will be at least SEK 3 000 and at most SEK 3 million. The record-keeping charge will be levied for each calendar quarter for which the payment service provider has not recorded the information prescribed in time.

The reporting charge will be levied if it is clear that a payment service provider that has a reporting obligation has not submitted the information prescribed in time. If it is clear that the provider has not submitted the information prescribed within 60 days after the reporting obligation should have been fulfilled, a second charge will be levied, and after 120 days a third charge will be levied if the circumstances are the same. A reporting charge may, however, not be levied if the information has been submitted in the period prescribed and it has deficiencies that are of minor importance. Moreover, a reporting charge may not be levied if the information has been submitted in the period prescribed and if the person with the reporting obligation has corrected the previous information on their own initiative so that it fulfils the requirements. The reporting charge will be levied at a sum corresponding to 0.1% of the payment service provider's turnover in the financial year immediately preceded the financial year by which the information should have been submitted. However, the charge will be at least SEK 1 000 and at most SEK 1 million.

A record-keeping charge and a reporting charge may not be levied for the same calendar quarter.

The existing provisions in the Tax Procedures Act concerning matters including exemptions will be applicable to the sanction charges.

What the information may be used for

The information that the Swedish Tax Agency collects from CESOP may be used by the Swedish Tax Agency and other authorities for the purposes prescribed in the Council Regulation (EU) No 904/2010. This applies to all information collected from CESOP, irrespective of whether the information has been transmitted to CESOP from Sweden or from other Member States or whether it derives from the Commission. This means that the information may be used in value added taxation, to determine certain other levies, duties and taxes and in conjunction with judicial proceedings in the event of breaches of tax legislation that may involve penalties.

Through supplementary terms of reference, the Inquiry has been given the remit of clarifying whether it is possible and appropriate to let the Swedish Tax Agency use the information gathered from

payment service providers in its own operations over and above transferring the information to CESOP. In the Inquiry's assessment, the rules in EU law do not prevent such use. But considering that this involves a very large quantity of payment information collected from third parties without any link to specific cases, some of which is privacy-sensitive information that can e.g. be used to map the payment flows of individuals, the Inquiry, however, makes the assessment that there is reason to limit the use of this information to areas where a strong need can be demonstrated.

Over and above information transfer to CESOP, the Inquiry therefore considers that use of the information should be permitted to enable the Swedish Tax Agency to provide information in compliance with acts or ordinances, e.g. the Act on the Swedish Tax Agency's law enforcement activities (1997:1024) or the Act on a reporting obligation in collaboration against certain organised crime (2016:774) or if it is apparent that the interest of providing the information takes precedence over the interest to be protected by secrecy under Chapter 10, Section 27 of the Public Access and Secrecy Act (2009:400). The Inquiry considers that additional use of the information should not be permitted at present.

Secrecy

Under the Public Access to Information and Secrecy Act, secrecy applies to information about the personal or financial circumstances of private persons that payment service providers will have to report under the new reporting obligation. Secrecy should also apply under the Act to information about the personal or financial circumstances of private persons in matters concerning record-keeping or reporting charges for payment service providers. However, secrecy should not apply to decisions on these charges.

Regulation of data protection

The Inquiry proposes that processing of the information collected by the Swedish Tax Agency from payment service providers and information that the Swedish Tax Agency obtains from CESOP should be permitted in the Tax Agency's taxation database under the

Act on processing of personal data in connection with the registration activities of the Swedish Tax Agency (2001:181). Two new provisions should be inserted in the Act stating the purposes for which the Swedish Tax Agency may process information collected from payment service providers, i.e. to fulfil its task of transferring the information to CESOP and to provide information in compliance with acts or ordinances.

Entry into force

The proposed provisions should enter into force on 1 January 2024.

Impacts

The new possibility for control introduced through CESOP can be expected to make it easier to detect VAT fraud and to reduce the volume of attempted tax offences. How much of an increase in revenue from value added tax this will mean cannot be estimated with any great certainty, but a rough estimate is SEK 500 million per year.

The regulations proposed contribute to countering distorted competition in markets for goods and services since they counter unfair competition through tax avoidance.

The Inquiry's proposals result in higher costs for payment service providers covered by the regulations. These payment service providers will have to record and retain information about cross-border payments and report such information regularly to the Swedish Tax Agency. This means, for instance, that they will need to adapt their IT systems and to organise their operations for their regular reporting to the Swedish Tax Agency.

The proposal means that the Swedish Tax Agency will be given more tasks. The revenue from value added tax as a result of the introduction of the proposed regulations in Swedish law can, however, be expected to be much higher than the Tax Agency's need for additional resources, so the proposed regulations are considered to be to be fully financed.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet²

dels att 2 kap. 1–3, 11 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 4 a och 5 a §§ och 2 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 a §

Uppgifter som har lämnats för att Skatteverket ska kunna fullgöra åtagandet som följer av artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri får endast behandlas för att detta åtagande ska kunna fullgöras och endast vidarebehandlas enligt 5 a §.

Begränsningen i första stycket gäller inte om Skatteverket, efter att ha överfört uppgifterna till det

¹ Jfr rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2020/284.

² Senaste lydelse av lagens rubrik 2003:670.

centrala elektroniska systemet för betalningsinformation i enlighet med artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010, inhämtar uppgifterna från systemet i enlighet med artikel 24d i förordningen.

5 a §

Uppgifter som behandlas enligt 4 a § första stycket får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

2 kap.

1 §

I beskattningsverksamheten *skall* det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4 och 5 §§ angivna ändamålen (beskattningsdatabas).

I beskattningsverksamheten *ska* det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4–5 a §§ angivna ändamålen (beskattningsdatabas).

2 §³

I databasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

I databasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9 och 4 a §. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

³ Senaste lydelse 2015:901.

3 §⁴

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,

2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firma-tecknare och andra företrädare,

3. registrering för skatter och avgifter,

4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,

5. bestämmande av skatter och avgifter,

6. underlag för fastighetstaxering,

7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,

8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,

9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlem-skap i fackförening,

10. yrkanden och grunder i ett ärende,

11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,

12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbets-givare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,

13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställnings-stöd, och

14. uppgifter om sjuklönekostnad.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

11 §

Uppgifter och handlingar i databasen *skall*, om inget annat anges i 12 §, gallras senast sju år

Uppgifter och handlingar i databasen *ska*, om inget annat anges i 11 a eller 12 §, gallras

⁴ Senaste lydelse 2020:550.

efter utgången av det kalenderår då den *beskattningsperiod* som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.

senast sju år efter utgången av det kalenderår då den *beskattningsperiod* som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.

11 a §

Uppgifter som avses i 1 kap. 4 a § första stycket ska gallras fem år efter utgången av det kalenderår som uppgifterna lämnades till Skatteverket.

Motsvarande gäller uppgifter och handlingar som finns i

1. ärenden enligt 33 c kap. 5 § respektive 39 kap. 3 b § skatteförfarandelagen (2011:1244) om kontroll av betaltjänstleverantörers uppgifts- eller dokumentations-skyldighet, eller

2. ärenden enligt 49 b kap. 3 § respektive 49 c kap. 7 eller 8 § skatteförfarandelagen om avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter.

13 §

Vad som sägs i 11 och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar *skall* bevaras under längre tid än som anges i 11 och 12 §§.

Vad som sägs i 11, 11 a och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar *ska* bevaras under längre tid än som anges i 11, 11 a och 12 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs¹ att 27 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

1 §²

Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. i verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller region för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg, återkallelseavgift, rapporteringsavgift och förseningsavgift samt expeditionsavgift och tilläggs-

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg, återkallelseavgift, *dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 3 § skatteförfarandelagen* (2011:1244),

¹ Jfr rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2020/284.

² Senaste lydelse 2020:569.

avgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och tilläggsavgift enligt 8 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämsställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

rapporteringsavgift och förseningsavgift samt expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och tilläggsavgift enligt 8 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämsställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

2 §³

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i

1. särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 §,

2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,

3. ärende om anstånd med erläggande av skatt,

4. ärende om kassaregister enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), och

5. ärende om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. skatteförfarandelagen.

5. ärende om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 1 § skatteförfarandelagen.

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte

1. beslut i ärende som anges i första stycket 2 och 3 samt andra stycket,

³ Senaste lydelse 2018:2033.

2. beslut om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister enligt 39 kap. 9 § skatteförfarandelagen,

3. beslut om kontrollavgift enligt 50 kap. skatteförfarandelagen, eller

4. beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. skatteförfarandelagen. 4. beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 1 § skatteförfarandelagen.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 eller 4 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

1.3 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244) dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 1 §, 39 kap. 1 §, 52 kap. 8 c och 8 d §§ och 66 kap. 24 a §, ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 33 c kap., tolv nya paragrafer, 38 kap. 4 §, 39 kap. 3 b §, 49 b kap. 3–6 §§ och 49 c kap. 7–12 §§, och närmast före 38 kap. 4 §, 39 kap. 3 b §, 49 b kap. 3 och 5 §§, 49 c kap. 7 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast efter rubriken till 49 b kap. ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Rapporteringskyldiga finansiella institut”,

dels att det närmast efter rubriken till 49 c kap. ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Rådgivare eller användare av rapporteringspliktiga arrangemang”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

I denna lag finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter.

Innehållet i lagen är uppdelat enligt följande.

AVDELNING VI. KONTROLLUPPGIFTER, DEKLARATIONER OCH ÖVRIGA UPPGIFTER

33 b kap. – Uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang

33 b kap. – Uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang

33 c kap. – Uppgifter om gränsöverskridande betalningar

34 kap. – Informationsuppgifter

34 kap. – Informationsuppgifter

¹ Jfr rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2020/284.

² Senaste lydelse 2020:437.

3 kap.
1 §³

I detta kapitel finns definitioner av vissa begrepp samt förklaringar till hur vissa termer och uttryck används i lagen. Det finns definitioner och förklaringar också i andra kapitel.

Bestämmelser om betydelsen av följande begrepp, termer och uttryck samt förklaringar finns i nedan angivna paragrafer:

beslut om särskild inkomstskatteredovisning i 13 kap. 1 §	beslut om särskild inkomstskatteredovisning i 13 kap. 1 § <i>betaltjänstleverantör i 33 c kap. 3 §</i>
byggarbetsplats i 39 kap. 2 §	byggarbetsplats i 39 kap. 2 §

33 c kap. Uppgifter om gränsöverskridande betalningar

Innehåll

1 §
I detta kapitel finns bestämmelser om skyldighet för betaltjänstleverantörer att till Skatteverket lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar.

Bestämmelserna ges i följande ordning:

- syftet med uppgiftslämnandet (2 §),*
- definitioner (3 och 4 §§),*
- skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter (5–10 §§),*
- vilka uppgifter som ska lämnas (11 och 12 §§), och*

³ Senaste lydelse 2018:243.

– när uppgifterna ska lämnas (13 §).

Syftet med uppgiftslämnandet

2 §

Uppgifterna ska lämnas för att Skatteverket ska kunna fullgöra det åtagande som följer av artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri.

Definitioner

3 §

Med betaltjänstleverantör avses i denna lag de tillhandahållare av betaltjänster som anges i 1 kap. 3 § 1–9 lagen (2010:751) om betaltjänster, med undantag för myndigheter (punkt 4 och del av punkt 5) och för centralbanker (punkt 6).

4 §

I detta kapitel används följande ord med den angivna betydelsen:

Betalare: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Betalkonto: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen om betaltjänster.

Betalning: detsamma som betalningstransaktion och penningöverföring i 1 kap. 4 § lagen om betal-

tjänster, om inte transaktionen eller överföringen undantas enligt 6, 6 a eller 7 § i det kapitlet.

Betalningsmottagare: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen om betaltjänster.

Betaltjänst: detsamma som i 1 kap. 2 § 3, 4 och 6 lagen om betaltjänster samt utgivning av betalningsinstrument och inlösen av transaktionsbelopp.

BIC-kod: detsamma som i artikel 2.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009.

Företagsidentifieringskod: BIC-kod eller annan kod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och anger dennes plats.

Iban-nummer: detsamma som i artikel 2.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012.

Identifierare: Iban-nummer eller en annan uppgift som otvetydigt identifierar en betalare eller en betalningsmottagare och anger dennes plats.

Medlemsstat: detsamma som i artikel 5.2 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Tredje territorium: detsamma som i artikel 5.3 i rådets direktiv 2006/112/EG.

Tredjeland: detsamma som i artikel 5.4 i rådets direktiv 2006/112/EG.

***Skyldighet för
betaltjänstleverantörer
att lämna uppgifter***

5 §

En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare eller en betalningsmottagare som enligt 8 eller 9 § är lokaliserad till Sverige är skyldig att till Skatteverket lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar, om inte annat följer av andra eller tredje stycket eller av 6 § första stycket.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast om antalet betalningar under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26 till en och samma identifierare som avses i 9 §.

Om betaltjänstleverantören har uppgift om att en betalningsmottagare har flera identifierare gäller skyldigheten att lämna uppgifter om antalet betalningar till betalningsmottagaren under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26.

När betalarens
betaltjänstleverantör inte är
skyldig att lämna uppgifter

6 §

En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare är inte skyldig att lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning om någon av de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster till betalningsmottagaren avseende betalningen är lokaliserad till en annan medlemsstat enligt 10 §.

Även om skyldighet att lämna uppgift för en betalning inte föreligger enligt första stycket, ska betalningen ingå i betaltjänstleverantörens underlag för beräkning av antalet gränsöverskridande betalningar enligt 5 §.

Gränsöverskridande betalning

7 §

Vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel ska en betalning anses vara gränsöverskridande om, enligt 8 och 9 §§,

1. betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren till en annan medlemsstat, ett tredje territorium eller ett tredjeland, eller

2. betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till en annan medlemsstat.

Var betalare, betalningsmottagare
och betaltjänstleverantörer ska
anses vara lokaliserade

8 §

En betalare ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat

1. som framgår av identifieraren för betalaren eller, om en sådan identifierare saknas,

2. som betalarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till enligt 10 §.

9 §

En betalningsmottagare ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland

1. som framgår av identifieraren för betalningsmottagaren eller, om en sådan identifierare saknas,

2. som betalningsmottagarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till enligt 10 §.

10 §

En betaltjänstleverantör ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland som framgår av betaltjänstleverantörens företagsidentifieringskod.

Vilka uppgifter ska lämnas?

11 §

En betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig ska lämna uppgift om

- 1. sin företagsidentifieringskod,*
- 2. betalningsmottagarens*
 - a) namn eller företagsnamn,*
 - b) adress,*
 - c) registreringsnummer för mer-
värdesskatt eller annat nationellt
skattenummer, och*
 - d) Iban-nummer eller, om
Iban-nummer inte är tillgängligt,
en annan identifierare för betal-
ningsmottagaren,*
- 3. företagsidentifieringskod för
betalningsmottagarens betaltjänst-
leverantör om betalningsmottag-
aren mottar medel utan att inneha
ett betalkonto,*
- 4. datum, tidpunkt, belopp och
valuta för betalningarna och för
eventuella återbetalningar som är
relaterade till dessa betalningar,*
- 5. från vilken medlemsstat
betalningen har skett och, när det
är fråga om en återbetalning, till
vilken medlemsstat återbetalningen
har skett,*
- 6. de uppgifter som används för
att lokalisera betalningens ursprung
eller återbetalningens destination,*
- 7. uppgift som otvetydigt iden-
tifierar betalningen och återbetal-
ningen, och*

8. att, i förekommande fall, betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler.

12 §

Skuldigheten att lämna de uppgifter som avses i 11 § 2 b–d och 8 gäller endast om betaltjänstleverantören har tillgång till uppgifterna.

När ska uppgifterna lämnas?

13 §

De uppgifter som betaltjänstleverantören ska lämna enligt 11 § ska ha kommit in till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

38 kap.

Uppgifter som ska lämnas av betaltjänstleverantörer

4 §

Uppgifter om gränsöverskridande betalningar som ska lämnas av betaltjänstleverantörer enligt 33 c kap. ska lämnas i ett fastställt formulär som motsvarar ett sådant standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri.

39 kap.

1 §⁴

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- definitioner (2 och 2 a §§),
 - generell dokumentationsskyldighet (3 §),
 - dokumentationsskyldighet som avser ansökan om återbetalning av eller kompensation för punktskatt (3 a §),
 - *dokumentationsskyldighet för betaltjänstleverantörer (3 b §)*,
 - dokumentationsskyldighet som avser kassaregister (4–10 §§),
 - dokumentationsskyldighet som avser personalliggare (11–12 §§),
 - dokumentationsskyldighet som avser torg- och marknadshandel (13 §),
 - dokumentationsskyldighet som avser omsättning av investeringsguld (14 §),
 - dokumentationsskyldighet som avser avroplager (14 a §),
 - dokumentationsskyldighet som avser internprissättning (15–16 f §§), och
 - föreläggande (17 §).

Betaltjänstleverantörer

3 b §

Vid gränsöverskridande betalningar ska en betaltjänstleverantör i elektronisk form dokumentera de uppgifter som avses i 33 c kap. 11 § som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten i 33 c kap. 5 § och för att Skatteverket ska kunna kontrollera skyldigheten.

Uppgifterna ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

⁴ Senaste lydelse 2019:790.

49 b kap.

*Betaltjänstleverantörer*När ska dokumentationsavgift tas ut?

3 §

Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som anges i 39 kap. 3 b §.

4 §

Dokumentationsavgift får inte tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Beräkning av dokumentationsavgift

5 §

Dokumentationsavgiften enligt 3 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Avgiften ska dock uppgå till minst 3 000 kronor och högst till 3 miljoner kronor.

Om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader ska

omsättningen justeras i motsvarande mån.

6 §

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

49 c kap.

Betaltjänstleverantörer

När ska rapporteringsavgift tas ut?

7 §

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

8 §

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

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

9 §

Rapporteringsavgift ska inte tas ut om de uppgifter som är bristfälliga har lämnats inom de tidsfrister som anges i 7 eller 8 § och

1. bristerna endast är av mindre betydelse, eller

2. den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat uppgifterna så att de därefter uppfyller vad som föreskrivs i 33 c kap. 11 § och 38 kap. 4 §.

Rättelse enligt första stycket 2 ska dock inte anses ha skett om uppgifterna innan de rättades var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde användas för de syften som anges i 33 c kap. 2 §.

10 §

Rapporteringsavgift får inte tas ut om dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Beräkning av rapporteringsavgift

11 §

Rapporteringsavgifterna enligt 7 respektive 8 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Avgiften ska dock uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor.

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

12 §

Om en överträdelse som avses i 7 § har skett under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas vid tillämpningen av 11 §.

52 kap.

8 c §⁵

Ett beslut om dokumentationsavgift ska meddelas *senast* sex år efter det kalenderår då den kontrolluppgift enligt 22 a eller 22 b kap. som dokumentationen avser ska lämnas eller skulle ha lämnats om det finansiella kontot hade varit rapporteringspliktigt.

Ett beslut om dokumentationsavgift *enligt 49 b kap. 1 §* ska meddelas *inom* sex år efter det kalenderår då den kontrolluppgift enligt 22 a eller 22 b kap. som dokumentationen avser ska lämnas eller skulle ha lämnats om det finansiella kontot hade varit rapporteringspliktigt.

Ett beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 3 § ska meddelas inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

8 d §⁶

Ett beslut om rapporteringsavgift ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår

Ett beslut om rapporteringsavgift *enligt 49 c kap. 1 eller 2 §* ska meddelas inom sex år från ut-

⁵ Senaste lydelse 2018:2034.

⁶ Senaste lydelse 2020:437.

då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

gången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Ett beslut om rapporteringsavgift enligt 49 c kap. 7 eller 8 § ska meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

66 kap.

24 a §⁷

Ett beslut om omprövning av rapporteringsavgift till nackdel för den som beslutet gäller ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Ett beslut om omprövning av rapporteringsavgift enligt 49 c kap. 1 eller 2 § till nackdel för den som beslutet gäller ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

⁷ Senaste lydelse 2020:437.

1.4 Förslag till förordning om ändring i skatteförfarandeförordningen (2011:1261)

Härigenom föreskrivs¹ att det i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Betaltjänstleverantörer

1 a §

Sådant underlag som avses i 39 kap. 3 b § i skatteförfarandelagen (2011:1244) ska bevaras under tre år efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Jfr rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, i lydelsen enligt rådets direktiv (EU) 2020/284.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag till åtgärder som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya krav på betaltjänstleverantörer som införs genom ett nytt direktiv, rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer, och en ny förordning, rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. I uppdraget har ingått att analysera behovet av och lämna förslag till författningsändringar för att genomföra direktivet i svensk rätt och anpassa svensk rätt till förordningen samt att analysera om det bör införas sanktioner. Under arbetet har utredningen beaktat det arbete som pågår inom EU för genomförandet av direktivet och förordningen.

Genom ett tilläggsdirektiv har utredningens uppdrag utvidgats till att klargöra om det är möjligt att låta Skatteverket använda uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att tillgodose behov i myndighetens verksamhet utöver att fullgöra åtagandet att lämna uppgifter till det inom EU centrala elektroniska systemet för betalningsinformation (Cesop) som medlemsländerna har enligt förordningen. I uppdraget har ingått att analysera vilken sådan användning som i så fall är lämplig och lämna författningsförslag.

Utredningens direktiv finns i bilaga 1 och 2.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp bestående av experter från olika delar av den finansiella sektorn, Skatteverket och Regeringskansliet. Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna. Sammanlagt har utredningen haft 10 sammanträden, varav ett tvådagars sammanträde i internatform. Utredningens arbete har även i övrigt bedrivits i nära samarbete med experterna.

Utredningen har, i enlighet med direktiven, hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete som pågår inom EU. I detta har ingått kontakter med representanter från bl.a. utländska skattemyndigheter.

Utredningen har från Finansinspektionen bl.a. fått information om vilka företag som har rätt att bedriva betaltjänstverksamhet i Sverige. Utredningen har även införskaffat information från Statistiska centralbyrån om vilka betaltjänstleverantörer som har skyldighet att betala arbetsgivaravgifter i Sverige. I syfte att inhämta information om den föreslagna regleringens tänkbara påverkan på företagens kostnader har utredningen därefter genomfört en enkätundersökning bland ett urval av dessa betaltjänstleverantörer.

Med anledning av tilläggsdirektivet har utredningen tillfrågat Skatteverket om myndighetens behov av att använda de nationellt insamlade uppgifterna för att tillgodose behov i myndighetens verksamhet utöver att lämna uppgifter till Cesop.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 13 kapitel. Kapitel 1 innehåller författningsförslag. Därefter redogörs i detta kapitel för utredningens uppdrag och arbete. Kapitel 3 och 4 innehåller betänkandets deskriptiva delar. Där redogörs för bakgrund och de internationella avtal som har betydelse för utformningen av den föreslagna regleringen i svensk rätt. De följande kapitlen (5–11) innehåller utredningens överväganden och förslag. Frågor avseende var det nya regelverket bör införas, allmänna utgångspunkter för genomförandet och vissa definitioner som behöver införas övervägs i kapitel 5. I kapitel 6 lämnar utredningen förslag i fråga om förutsättningarna för uppgiftsskyldighet, vilka uppgifter som ska lämnas, tidpunkt och formkrav för uppgifts-

lämnande samt vilka uppgifter som betaltjänstleverantörerna är skyldiga att dokumentera. Förslag avseende kontroll och sanktioner lämnas i kapitel 7. I kapitel 8 analyseras frågan om hur de uppgifter som Skatteverket tar del av från Cesop får användas. Därefter överväger utredningen om det är möjligt och lämpligt att låta Skatteverket använda uppgifterna från betaltjänstleverantörerna, utöver att överföra uppgifterna till Cesop, för att tillgodose behov i Skatteverkets och andra myndigheters verksamheter. Sekretessfrågor behandlas i kapitel 9. I kapitel 10 lämnar utredningen förslag till reglering av personuppgiftsbehandlingen. I betänkandets tre sista kapitel återfinns ikraftträdande (kapitel 11), konsekvenser av utredningens förslag (kapitel 12) och författningskommentar (kapitel 13).

3 Bakgrund

3.1 Mervärdesskatteregleringen är i hög grad harmoniserad inom EU

Mervärdesskatten är en allmän skatt på konsumtion av varor och tjänster som ska tas ut i varje led i produktions- och distributionskedjan. Mervärdesskatten berör ett stort antal företag och dessa genomför åtskilliga transaktioner av olika slag som omfattas av mervärdesbeskattningen. För staten är mervärdesskatten en viktig inkomstkälla.

Reglerna om mervärdesskatt är i hög grad harmoniserade inom EU genom mervärdesskattedirektivet¹. I Sverige har direktivet genomförts framför allt genom bestämmelserna i mervärdesskattelagen (1994:200), men även i viss mån genom bestämmelser i andra lagar, t.ex. i 35 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL.²

När detta betänkande skrivs har regeringen lämnat en lagrådsremiss med förslag till en ny mervärdesskattelag som ersätter den nuvarande mervärdesskattelagen.³ Förslaget till ny mervärdesskattelag påverkar emellertid inte förslagen i detta betänkande.

Förordningen om administrativt samarbete⁴ reglerar utbytet av uppgifter mellan EU:s medlemsstater i mervärdesskattesammanhang. Vilka uppgifter som ska utbytas inom ramen för samarbetet på området för mervärdesskatt regleras av mervärdesskattedirektivet.

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet).

² Se vidare avsnitt 4.3.3.

³ Se Regeringskansliet, Ny mervärdesskattelag, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2022/02/ny-mervardesskattelag/>, hämtad 2022-04-20.

⁴ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete).

Av förordningen framgår att utbytet ska ske elektroniskt för att i så stor utsträckning som möjligt effektivisera samarbetet och möjliggöra ett snabbt utbyte av information.⁵ Förordningen lägger också grunden för fördjupat samarbete för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier.⁶

Olika former av utbyte regleras i skilda kapitel i förordningen. I kapitel II regleras utbytet av information på begäran. I kapitel III regleras utbyte av information utan föregående begäran, så kallat spontant utbyte, vilket inkluderar automatiskt utbyte av information. I kapitel V regleras krav på medlemsstaterna att samla in och lagra särskild information, som sedan görs automatiskt tillgängligt för andra medlemsstater t.ex. genom det så kallade VIES-systemet (VAT information Exchange System). Möjligheten för tjänstemän från en medlemsstat att närvara vid kontroller och andra utredningar som utförs i och av en annan medlemsstat regleras i kapitel VII och i kapitel VIII regleras samtidiga kontroller.

Villkoren för informationsutbytet regleras i kapitel XV. Den regleringen gäller för allt informationsutbyte som sker med stöd av förordningen, oavsett på vilket sätt utbytet sker. Där regleras bl.a. hur uppgifter ska skyddas samt hur dessa ska få användas av den medlemsstat som tar emot uppgifter (artikel 55).

För svenskt vidkommande kompletteras förordningen om administrativt samarbete av förordningen (2011:1553) om tillämpning av EU-förordning och avtal om administrativt samarbete och bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet, där det bl.a. föreskrivs att Skatteverket är behörig myndighet (1 §).

3.2 Nya verktyg införs för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier vid gränsöverskridande e-handel

Den ökande omfattningen av gränsöverskridande e-handel inom EU har medfört nya möjligheter för bedrägliga företag att nå otillbörliga marknadsfördelar genom att kringgå sina mervärdesskatteskyldigheter. Vid de allra flesta inköp online som görs av konsumenterna inom unionen utförs betalningarna genom betaltjänstleverantörer. När en

⁵ Se skäl 11 och 23 samt artikel 51 i förordningen om administrativt samarbete.

⁶ Se skäl 18 och artiklarna 33–37 i förordningen om administrativt samarbete.

betaltjänst tillhandahålls har betaltjänstleverantören information som kan identifiera betalningsmottagaren och även andra uppgifter som ger information om betalningen. EU har bedömt att den information som betaltjänstleverantörerna har tillgång till kan användas av medlemsstaterna för att upptäcka företag som betar sig bedrägligt och för att kontrollera mervärdesskatteskyldighet.⁷

I uppföljningen av EU:s handlingsplan för mervärdesskatt ”Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut (COM [2017] 566 final)” har kommissionen åtagit sig att öka skattemyndigheternas administrativa kapacitet för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier inom e-handel genom att införa ett strukturerat offentlig-privat samarbete med skattemyndigheter och betaltjänstleverantörer m.fl.⁸ I december 2017 antog Europeiska unionens råd det så kallade e-handelspaketet⁹ och i protokoll vid antagandet betonade rådet behovet av att förbättra verktygen för bedrägeribekämpning¹⁰. Några skyldigheter för betaltjänstleverantörer att lämna information om gränsöverskridande e-handel fanns inte i mervärdesskattedirektivet när e-handelspaketet antogs. Under våren 2020 antog därför rådet ett nytt direktiv¹¹ som ändrar mervärdesskattedirektivet och en ny förordning¹² som ändrar förordningen om administrativt samarbete. Syftet med ändringarna i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete är att det ska bli lättare att upptäcka och utreda gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier. Direktivet och förordningen ska börja tillämpas den 1 januari 2024.

Ändringarna i mervärdesskattedirektivet innebär att en ny uppgiftsskyldighet ska införas för betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster åt betalare eller betalningsmottagare vid gränsöverskridande betalningar. En betaltjänstleverantör blir skyldig att dokumentera och kvartalsvis lämna uppgifter om bl.a. betalningsmottagare,

⁷ Se punkterna 2 och 3 i rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

⁸ Europeiska kommissionen, Uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU – Dags för beslut, COM (2017) 566 final.

⁹ För mer information om e-handelspaketet och vad det innebär för svenskt vidkommande, se prop. 2019/20:122.

¹⁰ Europeiska unionens råd, protokoll från det 3582:a mötet i Europeiska unionens råd (ekonomiska och finansiella frågor) i Bryssel den 5 december 2017, 2017-12-15.

¹¹ Rådets direktiv (EU) 2020/284.

¹² Rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

tidpunkt och belopp för betalningen och från vilket land betalningen har skett. Betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter till skattemyndigheten i den medlemsstat där leverantören har tillhandahållit betaltjänsten.¹³

Ändringarna i förordningen om administrativt samarbete reglerar hur insamlingen och hanteringen av uppgifter ska gå till. Medlemsstaten ska enligt förordningen överföra uppgifterna från betaltjänstleverantörerna till ett centralt elektroniskt system inom EU, kallat Cesop. I Cesop ska uppgifterna från betaltjänstleverantörerna lagras, sammanställas och analyseras tillsammans med vissa andra uppgifter som insamlats i enlighet med förordningen. Medlemsstaterna får under vissa förutsättningar åtkomst till uppgifterna genom sina utsedda sambandstjänstemän.¹⁴ Uppgifterna kan användas av medlemsstaterna så länge de inte strider mot användningsbegränsningarna i förordningen.¹⁵

¹³ Se artikel 243a–243d mervärdesskattedirektivet. I kapitel 5 och 6 redogörs närmare för innehållet i direktivet.

¹⁴ Se artikel 24a–24f i förordningen om administrativt samarbete. I kapitel 5 och 6 redogörs närmare för innehållet i förordningen.

¹⁵ Se artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete. I kapitel 8 redogörs närmare för vad användningsbegränsningarna innebär.

4 Liknande uppgiftsskyldighet i svensk rätt

4.1 Regleringen i svensk rätt

Regleringen av olika former av uppgiftslämnande till andra länder och till Europeiska kommissionen ser skiljer sig åt, såväl inom EU som i svensk rätt. För att Skatteverket ska kunna uppfylla förpliktelser att överföra uppgifter krävs att det finns en nationell reglering som gör det möjligt för Skatteverket att samla in uppgifterna, dvs. en skyldighet för någon att lämna uppgifter till Skatteverket (uppgiftsskyldighet). Det rättsliga stödet för Skatteverket att lämna information till andra stater regleras huvudsakligen i lagar (som genomför EU-direktiv eller mellanstatliga avtal) och i EU-förordningar.

The Directive on Administrative Cooperation (DAC)¹ är en EU-reglering om obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar inom den direkta skattens område. Genom flera olika ändringsdirektiv (benämnda DAC följt av en siffra) har det införts bestämmelser om automatiskt utbyte av olika typer av uppgifter.

I skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, regleras förfarandet vid uttag av skatter och avgifter. Där finns bl.a. bestämmelser om skyldighet att lämna kontrolluppgifter och andra uppgifter. Två slag av uppgiftsskyldighet till Skatteverket som föranleds av internationella avtal om informationsutbyte har i skatteförfarandelagen reglerats som en skyldighet att lämna kontrolluppgifter. Det gäller uppgiftsskyldighet om finansiella konton dels med anledning av FATCA-avtalet med USA (22 a kap.), dels med anledning av Common

¹ Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG.

reporting standard (CRS) inom OECD och DAC 2² (22 b kap.), se avsnitt 4.2.1–4.2.2.

DAC 4³ handlar om s.k. land-för-land-rapporter och DAC 6⁴ om uppgifter om s.k. rapporteringspliktiga arrangemang. I skatteförfarandelagen regleras skyldigheten att lämna land-för-land-rapporter och uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang i 33 a kap. respektive 33 b kap. SFL. De regleras inte som kontrolluppgifter, se avsnitt 4.3.1–4.3.2.

I skatteförfarandelagen finns även regler om en särskild uppgiftsskyldighet inom mervärdesskatteområdet som föreskriver en skyldighet att för vissa transaktioner lämna s.k. periodiska sammanställningar (35 kap.). Dessa regler har sin motsvarighet i mervärdesskattedirektivet⁵ se avsnitt 4.3.3. Även den nya uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörer regleras i mervärdesskattedirektivet, se kapitel 3.

Skyldighet att lämna uppgifter finns även i andra lagar, t.ex. i mervärdesskattelagen (1994:200) och i lagen om betaltjänster (2010:751).

Inom EU finns bestämmelser om information som inhämtats genom periodiska sammanställningar i kapitel V i förordningen om administrativt samarbete⁶. Den förordningen reglerar även det nya utbytet av information som ska ske genom att medlemsstaterna lämnar betaltjänstleverantörernas information vidare till det nya centrala elektroniska systemet Cesop, se kapitel 3. Förordningen är direkt gällande i medlemsstaterna.

Eftersom utbytet av uppgifter som sker med anledning av DAC är reglerat i ett direktiv och därför måste genomföras i svensk lag finns motsvarigheten till bestämmelserna i DAC intagna i ett antal svenska lagar, t.ex. lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning och lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton.

² Rådets direktiv 2014/107/EU av den 9 december 2014 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning.

³ Rådets direktiv 2016/881 av den 25 maj 2016 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning.

⁴ 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.

⁵ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet).

⁶ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete).

I detta kapitel redogörs för hur vissa befintliga uppgiftsskyldigheter regleras. Redogörelsen omfattar uppgiftsskyldigheter som är närliggande den skyldighet som nu är aktuell eller som allmänt är av intresse för bedömningarna och förslagen i betänkandet. Fokus ligger på sådana skyldigheter som har införts för att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden. Det är därför endast vissa regler om uppgiftsskyldighet i skatteförfarandelagen som tas upp. I kapitlet redogörs även för den reglering som styr hur uppgifterna som samlats in av Skatteverket ska utbytas mellan Skatteverket och behöriga myndigheter i andra länder och i vissa fall lämnas till kommissionen.

4.2 Uppgiftsskyldighet genom kontrolluppgifter

Kontrolluppgift ska lämnas för andra än uppgiftslämnaren själv till ledning för bl.a. bestämmande av underlag för inkomstskatt, registrering av skatteavdrag, bestämmande av skattereduktion, beräkning av pensionsgrundande inkomst och beskattning utomlands (14 kap. 1 § SFL). Kontrolluppgifter ska alltså lämnas till ledning för beskattningen.

Anledningen till att kontrolluppgifter lämnas till ledning för beskattning utomlands är att Sverige gentemot vissa andra länder har åtagit sig att lämna uppgifter om inkomster i Sverige. Huvudsyftet med kravet på att kontrolluppgifterna ska lämnas är i dessa fall att Sverige ska kunna uppfylla sina internationella förpliktelser. Om det ska ske en beskattning eller inte saknar betydelse för själva uppgiftsskyldigheten.⁷

4.2.1 FATCA-avtalet

Bakgrund

Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) är en amerikansk lagstiftning som syftar till att den amerikanska federala skattemyndigheten (Internal Revenue Service, IRS) ska få uppgifter om amerikanska personers kapitaltillgångar och kapitalinkomster som förvaltas av eller betalas till icke-amerikanska finansiella institut (banker och kapitalförvaltare m.fl.) runt om i världen. I vissa fall ska

⁷ Prop. 2010/11:165 s. 756.

instituten också innehålla skatt för IRS räkning.⁸ Om ett institut inte lämnar de begärda uppgifterna till IRS eller inte rapporterar dem i tid kan effekten bli att utbetalaren ska innehålla 30 procents källskatt på inkomster som betalas från USA till institutet.⁹

Sverige och USA har ingått ett avtal om att förbättra den internationella efterlevnaden av skatteregler och genomföra FATCA i svensk rätt. Avtalet innebär att Skatteverket och IRS utbyter uppgifter om kapitalinkomster och kapitaltillgångar med varandra. Sverige lämnar uppgifter om amerikanska personer och USA lämnar motsvarande uppgifter om svenska personer.

Svenska regler

Skyldigheten för finansiella institut att lämna uppgifter m.m.

Den identifiering av konton som finansiella institut ska göra p.g.a. FATCA-avtalet regleras i lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet, IDKL. Anledningen till att regleringen har införts i en särskild lag är att det är fråga om ett detaljerat regelverk för den granskning som svenska rapporteringsskyldiga finansiella institut ska göra.¹⁰

De regler som gäller för kontrolluppgifter som ska lämnas med anledning av FATCA-avtalet finns i 22 a kap. SFL. Skälet till att det ansetts lämpligt att reglera de finansiella institutens skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket som en skyldighet att lämna kontrolluppgifter synes huvudsakligen vara att vissa av de aktuella uppgifterna redan lämnas som kontrolluppgifter till Skatteverket.¹¹

I 22 a kap. SFL finns bl.a. regler om för vem och av vem kontrolluppgift ska lämnas (3–4 §§) och kontrolluppgiftens innehåll (5–8 §§). I förordningen (2015:70) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet, finns regler om t.ex. beräkning av gränsvärden.

Förutom de specialregler som finns i förfarandelagarna och förordningarna med anledning av FATCA-avtalet gäller även de allmänna reglerna för kontrolluppgifter i skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen (2011:1261), SFF, när de finansiella

⁸ Prop. 2014/15:41 s. 52 f.

⁹ Prop. 2014/15:41 s. s. 53.

¹⁰ Prop. 2014/15:41 s. s. 57.

¹¹ Jfr prop. 2014/15:41 s. 58 f.

instituten lämnar uppgifter. Det gäller t.ex. 24 kap. 4 § 1 SFL där det anges att kontrolluppgifter ska innehålla identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnas för och 5 kap. 11 § SFF varav framgår bl.a. vad identifikationsuppgifterna ska innehålla.

Skyldigheten för Skatteverket att utbyta uppgifter

Det automatiska utbytet av upplysningar enligt FATCA-avtalet regleras genom lagen (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet. I lagen regleras bl.a. vilka uppgifter Skatteverket ska utbyta med IRS (2 §) och för vilka ändamål Skatteverket får använda de upplysningar som myndigheten tar emot (5 §). Lagen kompletteras av förordningen (2015:72) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet.

4.2.2 Common reporting standard (CRS) och DAC 2

Bakgrund

OECD¹² ville dra nytta av de investeringar som gjorts i många länder med anledning av FATCA (se avsnittet ovan) och möjliggöra ett utökat informationsutbyte. OECD tog därför fram en rapporteringsstandard (Common Reporting Standard, CRS) och ett modellavtal om automatiskt informationsutbyte om finansiella tillgångar och inkomster. Dokumenten kompletteras med kommentarer. Till grund för både standarden och modellavtalet var den modell för bilaterala avtal om automatiskt informationsutbyte som var ett resultat av den amerikanska lagstiftningen FATCA.

Sverige och andra konventionsstater har den 29 oktober 2014 ingått ett multilateralt avtal om automatiskt informationsutbyte, MCAA, som grundar sig på OECD:s modellavtal. Avtalet innebär att CRS ska genomföras och tillämpas i Sverige.

¹² OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) är en internationell organisation som har till uppgift att genom eget analysarbete föreslå politiska och ekonomiska policyåtgärder till gagn för tillväxt, demokrati och marknadsekonomi, se OECD – Regeringen.se och OECD.org – OECD.

Genom rådets direktiv 2014/107/EU (DAC 2) utvidgades det automatiska utbytet som EU-länderna har genom DAC till att omfatta i princip motsvarande bestämmelser som finns i CRS, dvs. ett utbyte av upplysningar om finansiella konton mellan EU:s medlemsstater. DAC 2 innebär alltså att CRS har tagits in i DAC.

Arbetet inom OECD och EU har medfört att många länder utbyter upplysningar om finansiella konton. Regelverken i CRS och DAC 2 liknar varandra och är i svensk lagstiftning införda i bestämmelser som reglerar båda informationsutbytena.

Svenska regler

Skyldigheten för finansiella institut att lämna uppgifter m.m.

Den identifiering av konton som finansiella institut ska göra med anledning av CRS och DAC 2 regleras i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte om upplysningar om finansiella konton, IDKAL. Anledningen till att det har införts en särskild lag beror på att det är fråga om ett detaljerat regelverk för den granskning som svenska rapporteringsskyldiga finansiella institut ska göra för att identifiera de rapporteringspliktiga kontona.¹³

De regler som gäller för kontrolluppgifter som ska lämnas med anledning av CRS och DAC 2 finns i 22 b kap. SFL. De finansiella institutens skyldigheter att lämna uppgifter till Skatteverket har reglerats i skatteförfarandelagen som en skyldighet att lämna kontrolluppgifter. Skälet till detta synes vara att vissa av de aktuella uppgifterna redan lämnas som kontrolluppgifter i någon form till Skatteverket.¹⁴

I 22 b kap. SFL regleras bl.a. för vem och av vem kontrolluppgift ska lämnas (3–4 §§), kontrolluppgiftens innehåll avseende rapporteringspliktiga konton (5–8 §§) och detsamma avseende odokumenterade konton (9 §). I förordningen (2015:921) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton finns regler om t.ex. beräkning av gränsvärden. I skatteförfarandeförordningen finns bestämmelser om vilka uppgifter som kontrolluppgifterna ska innehålla (5 kap. 8 § och 11 a § andra stycket SFF).

¹³ Prop. 2015/16:29 s. 63.

¹⁴ Jfr prop. 2015/16:29 s. 66.

Förutom de specialregler som finns i förfarandelagarna och förordningarna för CRS och DAC 2 gäller även de allmänna reglerna för kontrolluppgifter i skatteförfarandelagen och skatteförfarandeförordningen när de finansiella instituten lämnar uppgifter. Det gäller t.ex. 24 kap. 4 § 1 SFL där det anges att kontrolluppgifter ska innehålla identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnas för och 5 kap. 11 § SFF varav framgår bl.a. vad identifikationsuppgifterna ska innehålla.

Skyldigheten för Skatteverket att utbyta uppgifter

Det automatiska utbytet av upplysningar som avses i CRS och DAC 2 regleras, som nämnts ovan, i lagen om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton. Där regleras bl.a. vilka uppgifter Skatteverket ska utbyta med respektive rapporteringspliktig jurisdiktions behöriga myndighet (2 §) och för vilka ändamål Skatteverket får använda upplysningarna (5 §).

I förordningen (2015:922) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton finns reglering om hanteringen, t.ex. tidpunkten för överföringen (2 §).

4.3 Uppgiftsskyldighet utan kontrolluppgifter

4.3.1 Land-för-land-rapportering

Bakgrund

Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) är ett internationellt projekt inom OECD som syftar till att hindra vinstförflyttningar och erodering av ländernas skattebaser. Inom ramen för projektet har en handlingsplan utarbetats där bl.a. en av åtgärderna handlar om att ta fram nya regler om internprissättningsdokumentation för att öka transparensen för skattemyndigheterna. En ny standard för dokumentation för internprissättning har utarbetats, varav en del av standarden rör land-för-land-rapporter. Sverige har deltagit i BEPS-arbetet och skrev den 27 januari 2016 under ett multilateralt avtal om automatiskt informationsutbyte av land-för-land-rapporter.

I maj samma år antogs inom EU ett direktiv som syftar till att införa OECD:s standard för land-för-land-rapportering inom EU (EU) 2016/881 (DAC 4).¹⁵

Svenska regler

Skyldigheten för företag att lämna land-för-land-rapporter

Bestämmelser som reglerar skyldigheten för svenska företag att lämna land-för-land-rapporter har tagits in i 33 a kap. SFL. Kompletterande bestämmelser finns i 7 kap. 2 a § SFF. Någon närmare motivering till varför bestämmelser fördes in i skatteförfarandelagen ges inte i förarbetena mer än att den valda konstruktionen överensstämmer med annan lagstiftning om informationsutbyte som skett på senare tid, t.ex. beträffande FATCA-avtalet och CRS/DAC 2.¹⁶

Bestämmelserna i 33 a kap. SFL gäller både vid utbyte av information med stöd av DAC 4 och andra avtal mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet. Det är svenska moderföretag i multinationella koncerner med en omsättning över 7 miljarder kronor som ska lämna land-för-land-rapporter. Även svenska enheter som inte är moderföretag ska i vissa fall lämna rapporter. Uppgifterna som ska lämnas är bl.a. intäkter, vinst eller förlust före inkomstskatt, betald inkomstskatt och aktiekapital (10 §).

Skyldigheten för Skatteverket att utbyta uppgifter

Det automatiska utbytet av information med stöd av DAC 4 respektive med stöd av det multilaterala avtalet regleras, som nämnts ovan, huvudsakligen i lagen om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet. Införandet av en särskild lag om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter ansågs överensstämma med annan lagstiftning om informationsutbyte som skett på senare tid, t.ex. beträffande FATCA-avtalet och CRS/DAC 2.¹⁷

¹⁵ Prop. 2016/17:47 s. 25.

¹⁶ Prop. 2016/17:47 s. 31.

¹⁷ Prop. 2016/17:47 s. 31.

I lagen regleras bl.a. när Skatteverket ska överföra land-för-land-rapporter till behöriga myndigheter i medlemsstater inom EU eller, om avtal om informationsutbyte ingåtts, behöriga myndigheter i andra stater eller jurisdiktioner (3 och 4 §§) och hur Skatteverket får använda uppgifter som myndigheten tar emot (7 §).

Lagen kompletteras av förordningen (2017:186) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet.

4.3.2 Rapporteringspliktiga arrangemang

Bakgrund

Liksom reglerna om land-för-land-rapportering bygger reglerna om s.k. rapporteringspliktiga arrangemang på OECD:s BEPS-projekt, se avsnitt 4.3.1. Inom ramen för BEPS-projektet har det pågått ett omfattande arbete mot gränsöverskridande aggressiv skatteplanering, dvs. förfaranden som innebär att skillnader mellan länders olika skattesystem utnyttjas. I ett av BEPS-projektets slutrapporter finns det rekommendationer om regler rörande informationsskyldighet. Dessa rekommendationer har legat till grund för framtagandet av rådets direktiv (EU) 2018/822 (DAC 6).

I DAC 6 finns regler om uppgiftsskyldighet avseende rapporteringspliktiga arrangemang och automatiskt utbyte av upplysningar om dessa arrangemang mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och till Europeiska kommissionen. Syftet är att möjliggöra ett automatiskt utbyte av upplysningar om arrangemang som skulle kunna utgöra aggressiv skatteplanering. Uppgifterna ska kunna användas av skattemyndigheterna för kontroll av skatt.¹⁸ Uppgiftsskyldigheten åligger primärt rådgivare som bl.a. utformar, marknadsför eller organiserar ett rapporteringspliktigt arrangemang. Även användare av arrangemanget är dock uppgiftsskyldiga i vissa fall.¹⁹

¹⁸ Prop. 2019/20:74 s. 38 f.

¹⁹ Prop. 2019/20:74 s. 1.

Svenska regler

Skyldigheten för rådgivare att lämna uppgifter

I bilagan till DAC 6 finns en detaljerad redogörelse för de kännetecken som ett gränsöverskridande arrangemang ska innehålla för att vara rapporteringspliktigt. Utöver redogörelsen av kännetecken är även definitionen av vilka arrangemang som ska anses gränsöverskridande relativt omfattande. Det medför att bestämmelser om vad som utgör ett rapporteringspliktigt arrangemang också blir relativt omfattande. För att inte tynga skatteförfarandelagen med detaljerad lagstiftning som inte har en koppling till förfaranderegleringen i övrigt har bestämmelser som reglerar detta tagits in i särskild lag, lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang.²⁰

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheten avseende rapporteringspliktiga arrangemangen finns dock i 33 b kap. SFL. Som skäl till att regleringen har införts i skatteförfarandelagen har det i förarbetena framhållits att de uppgiftsskyldigheter som finns i dag regleras i skatteförfarandelagen. En jämförelse kan göras med skyldigheten att lämna land-för-land-rapporter, där även dessa skyldigheter regleras i skatteförfarandelagen trots att innehållet i dessa rapporter inte direkt ska användas för beskattningsbeslut.²¹ Uppgifterna om rapporteringspliktiga arrangemang anses inte lämnas till ledning för beskattningen.²² Uppgifterna lämnas emellertid även som underlag för skattekontroll och analys av risker i skattesystemet (33 b kap. 2 § andra stycket).²³

Skyldigheten för Skatteverket att utbyta uppgifter

Eftersom DAC 6 är en ändring av DAC, som för svenskt vidkommande har införts i lagen om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning, har det bedömts lämpligt att även bestämmelserna om Skatteverkets skyldighet att utbyta

²⁰ Prop. 2019/20:74 s. 41.

²¹ Prop. 2019/20:74 s. 41.

²² Prop. 2019/20:74 s.136.

²³ Med skattekontroll avses t.ex. att göra riskbaserade urval för skatterevisorer eller andra utredningsåtgärder för kontroll i enskilda fall eller för att kontrollera att andra uppgifter som ska lämnas till ledning för beskattningen faktiskt lämnas och är korrekta. Med analys av risker i skattesystemet avses mer allmänna analyser av skattesystemet som kan leda t.ex. till rättsliga ställningstaganden från myndigheten eller att myndigheten uppmärksammar lagstiftaren på att det kan behöva göras en viss ändring. Se prop. 2019/20:74 s. 206.

uppgifter enligt DAC 6 införs i samma lag.²⁴ Av 12 d § i den lagen framgår att Skatteverket genom automatiskt utbyte ska lämna uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang till varje annan medlemsstats behöriga myndighet och till kommissionen.

4.3.3 Periodiska sammanställningar

Bakgrund

Den mervärdesskatterättsliga beskattningen av gränsöverskridande handel med varor och tjänster mellan beskattningsbara personer bygger till stor del på destinationsprincipen. Principen innebär att mervärdesskatten tillfaller destinationsstaten, alltså det land där en vara eller tjänst konsumeras. För att myndigheterna i köparens land ska kunna kontrollera att förvärvet verkligen redovisas, måste säljaren lämna vissa uppgifter om försäljningen i en s.k. periodisk sammanställning. Bestämmelser om periodisk sammanställning finns i artiklarna 262–265 i mervärdesskattedirektivet.²⁵

Svenska regler

Skyldigheten för den som ska vara registrerad för mervärdesskatt att lämna uppgifter

Bestämmelserna om periodiska sammanställningar har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom 35 kap. SFL. I kapitlet föreskrivs bl.a. att det är den som är registrerad eller som är skyldig att anmäla sig för registrering för mervärdesskatt som ska lämna en periodisk sammanställning (2 §). Skatteverket har med stöd av 7 kap. 5 § och 22 kap. 4 § SFF meddelat ytterligare föreskrifter om periodiska sammanställningar (SKVFS 2019:19).

²⁴ Prop. 2019/20:74, s. 41.

²⁵ Prop. 2009/10:15 s. 71.

Skyldigheten för Skatteverket att utbyta uppgifter

Skatteverkets skyldighet att lämna uppgifter om periodiska sammanställningar regleras, som ovan nämnts, i förordningen om administrativt samarbete. Bestämmelserna finns i kapitel V i förordningen där insamling, lagring och utbyte av informationen från de periodiska sammanställningarna regleras.²⁶ Även uppgiftslämnandet till Cesop avseende de uppgifter som samlats in från betaltjänstleverantörer regleras i kapitel V. I kapitel 3 redogörs för förordningens innehåll.

²⁶ Även uppgiftslämnandet till Cesop avseende de uppgifter som samlats in från betaltjänstleverantörer regleras i kapitel V. Utöver reglerna om insamling, lagring och utbyte av särskild information i kapitel V i förordningen ges även möjlighet att för medlemsstaterna att utbyta information med andra medlemsstater på begäran i kapitel II (artiklarna 7–12) och informationsutbyte utan förgående begäran i kapitel III (artiklarna 13–15).

5 Allmänna utgångspunkter samt betaltjänstleverantörer och betaltjänster som omfattas

5.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya kraven på betaltjänstleverantörer som införs genom ändringar i mervärdesskattedirektivet¹ och förordningen om administrativt samarbete². En närmare redogörelse för bakgrunden till ändringarna i direktivet och förordningen finns i kapitel 3.

Utredningen ska bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att genomföra ändringarna i direktivet i svensk rätt,
- analysera vilka författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till ändringarna i förordningen,
- analysera om det behöver införas några ytterligare sanktioner,
- beakta det arbete som pågår inom EU för genomförandet av ändringarna i direktivet och i förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.³

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

³ Se utredningens kommittédirektiv, dir 2020:106, i betänkandets bilaga 2.

I detta kapitel presenterar utredningen sina överväganden och förslag avseende behovet av att införa ett nytt regelverk, var det nya regelverket ska införas och vissa av de definitioner som behöver införas.

5.2 Ett nytt regelverk om uppgiftsskyldighet införs

Utredningens förslag: Ett nytt regelverk om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar ska införas.

Skälen för utredningens förslag

Ändringarna i mervärdesskattedirektivet innebär att en skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar ska införas i medlemsstaterna. Någon sådan uppgiftsskyldighet finns inte i svensk lagstiftning. Ett nytt regelverk om uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer måste därför införas.

5.3 Allmänna utgångspunkter för genomförandet av den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete

5.3.1 Tillämpningsområdet för den nya regleringen

Utredningens bedömning: Betaltjänstleverantörer som omfattas av tillämpningsområdet för andra betaltjänstdirektivet kan också komma att omfattas av den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet.

Skälen för utredningens bedömning

Definitionerna som finns i den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet och i förordningen om administrativt samarbete hänvisar i stor utsträckning till definitioner som finns i andra betaltjänst-

direktivet⁴. Andra betaltjänstdirektivet har införlivats i EES, varför även de länder som är med i EES, men inte i EU (Island, Norge och Lichtenstein) har genomfört direktivet. Betaltjänstleverantörerna i dessa länder omfattas härigenom av betaltjänstregleringen i samma utsträckning som leverantörerna inom EU.

Mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete gäller emellertid enbart för medlemsstaterna. Tillämpningsområdet för andra betaltjänstdirektivet är alltså vidare än tillämpningsområdet för mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete.

Eftersom betaltjänstleverantörer i EU och EES omfattas av betaltjänstregleringen i andra betaltjänstdirektivet uppstår frågan om de också ska omfattas av den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet. I punkt 3 i skälen till det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet⁵ anges att den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig endast bör medföra dokumentations- och rapporteringsskyldighet för betaltjänstleverantörer som är *etablerade inom unionen*. I punkt 9 uttalas emellertid att de skyldigheter som fastställs i direktivet inte bör gälla betaltjänstleverantörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för andra betaltjänstdirektivet. Det sistnämnda tyder på att avsikten varit att det ska finnas en samstämmighet mellan betaltjänstleverantörer som omfattas av mervärdesskattedirektivet och de som omfattas av andra betaltjänstdirektivet.

Utredningens utgångspunkt i det följande är därför att en betaltjänstleverantör som omfattas av tillämpningsområdet för andra betaltjänstdirektivet också omfattas av mervärdesskattedirektivet när de tillhandahåller betaltjänster inom EU, vilket leder till att den svenska lagstiftningen ska utgå från att alla betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige omfattas av uppgiftsskyldigheten (se vidare avsnitt 6.2.1). Allt under förutsättning att det inte finns ett uttryckligt undantag i mervärdesskattedirektivet.

Eftersom det är väsentligt att det finns en samsyn inom EU när det gäller hur den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet ska tolkas i detta avseende kan det bli aktuellt att ändra synsätt och därmed reglering i denna del om det skulle visa sig att övriga medlemsstater gör en annan tolkning av direktivet.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

⁵ Se fotnot 1.

5.3.2 Dokumentations- och uppgiftsskyldigheten ska regleras i skatteförordelagen

Utredningens förslag: Betaltjänstleverantörernas skyldighet att lämna uppgifter ska regleras i skatteförordelagen, huvudsakligen i ett nytt 33 c kap. Deras skyldighet att dokumentera uppgifter ska regleras i 39 kap. i den lagen.

Skälen för utredningens förslag

Eftersom det är fråga om en lagstiftning som är betungande för enskilda ska skyldigheten att lämna uppgifter regleras i lag. Frågan i detta avsnitt är var i den svenska lagstiftningen den nya uppgiftsskyldigheten bör regleras: i en egen lag eller som en del av en befintlig lag. En utgångspunkt bör vara att lagstiftningen inte ska tyngas av nya regler om det går att undvika genom att regler (exempelvis förfaranderegler) som redan finns kan gälla även för den nya uppgiftsskyldigheten.

Mervärdesskattedirektivet har huvudsakligen genomförts i mervärdesskattelagen (1994:200). Det skulle därför kunna framstå som rimligt att den nya reglering som införs på grund av ändringarna i mervärdesskattedirektivet genomförs i den lagen. Enligt utredningens bedömning har dock den nya dokumentations- och uppgiftsskyldigheten stora likheter med andra skyldigheter som regleras i skatteförordelagen. Även i dessa fall är det fråga om en skyldighet att lämna vissa uppgifter till Skatteverket som i sin tur ska lämna dem vidare även om – till skillnad från nu aktuell uppgiftsskyldighet – uppgifterna lämnas direkt till andra staters myndigheter. De aktuella regleringarna avser kontrolluppgifter om konton (22 a och 22 b kap. SFL), land-för-land-rapporter (33 a kap. SFL) och uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang (33 b kap. SFL). En närmare redogörelse för dessa regleringar finns i kapitel 4. En fördel med att placera de nya bestämmelserna om dokumentations- och uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer i skatteförordelagen är att den lagens förfaranderegler blir tillämpliga.

De uppgifter som ska lämnas på grund av den nya uppgiftsskyldigheten är – till skillnad från kontrolluppgifter och uppgifter i deklamationer – uppgifter som inte ska lämnas till ledning för beskatt-

ningen. Det är alltså inte fråga om en uppgiftsskyldighet som primärt syftar till att ge underlag för beskattningsbeslut. Syftet med den nya uppgiftsskyldigheten är att medlemsstaterna ska kunna överföra information från betaltjänstleverantörer om gränsöverskridande betalningar till Cesop, se kapitel 3. Detta skulle i och för sig kunna tala för att den nya uppgiftsskyldigheten inte hör hemma i skatteförfarandelagen. Skyldigheten att lämna uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang och land-för-land-rapporter regleras emellertid i skatteförfarandelagen, trots att informationen inte direkt ska användas för beskattningsbeslut. Enligt utredningens mening talar därför övervägande skäl för att de nya bestämmelserna om dokumentations- och uppgiftsskyldighet ska tas in i skatteförfarandelagen.

En väsentlig skillnad när det gäller regleringen i de nya bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet jämfört med regleringen i skatteförfarandelagen är att mervärdesskattedirektivet utgår från registerskyldigheten medan skatteförfarandelagen utgår från uppgiftsskyldigheten. I mervärdesskattedirektivet handlar artiklarna 243b–d huvudsakligen om vilka register som en betaltjänstleverantör ska föra. Att betaltjänstleverantörerna är skyldiga att lämna uppgifter till skattemyndigheterna framgår endast av artikel 243b.4b i vilken det föreskrivs att registren ska göras tillgängliga för hem- eller värdmedlemsstaten.

Skatteförfarandelagens systematik kan i stället generellt sägas utgå från vilka aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter till Skatteverket (15–35 kap. SFL).⁶ Dokumentationskyldigheten är snarare en konsekvens av uppgiftsskyldigheten och den regleras i 39 kap. SFL.

För att skatteförfarandelagens systematik ska följas bör de svenska bestämmelserna utgå från betaltjänstleverantörens uppgiftsskyldighet. Eftersom det är fråga om ett helt nytt och relativt omfattande regelverk bör bestämmelserna tas in i ett nytt kapitel. Mot bakgrund av systematiken i skatteförfarandelagen är det lämpligt att kapitlet placeras efter skyldigheten att lämna land-för-land-rapporter och uppgiftsskyldigheten avseende rapporteringspliktiga arrangemang, dvs. som ett nytt 33 c kap. Betaltjänstleverantörernas dokumentationskyldighet bör, i likhet med övrig dokumentationskyldighet, regleras i 39 kap. SFL.

⁶ Det finns andra uppgiftsskyldigheter enligt skatteförfarandelagen än de som avses i 15–35 kap. Dessa regleras dock i anslutning till resp. uppgiftsskyldighet.

5.4 Syftet med att uppgifter ska lämnas

Utredningens förslag: Uppgifterna ska lämnas för att Skatteverket ska kunna fullgöra det åtagande som följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete.

Skälen för utredningens förslag

Förordningen om administrativt samarbete innehåller bl.a. regler om lagring och utbyte av information mellan medlemsstaterna på elektronisk väg. Syftet med förordningen är skapa förutsättningar för medlemsstaterna att samarbeta för att göra det möjligt för dem att fastställa mervärdesskatt korrekt och att bekämpa mervärdesskattebedrägerier.

Av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete framgår att medlemsstaterna är skyldiga att samla in de uppgifter som betaltjänstleverantörerna ska lämna enligt mervärdesskattedirektivet. Vidare framgår att det centrala kontaktkontoret, kontaktorganen eller de behöriga tjänstemän som utsetts av den behöriga myndigheten i varje medlemsstat ska sända uppgifterna vidare till Cesop. Enligt 1 a § första stycket förordningen (2011:1553) om tillämpning av EU-förordning om administrativt samarbete och bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet är Skatteverket ett sådant centralt kontaktkontor. Syftet med att uppgifterna ska lämnas bör framgå av det nya 33 c kap. SFL. Det bör därför i lagen föreskrivas att uppgifterna ska lämnas för att Skatteverket ska kunna fullgöra åtagandet enligt artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete.

5.5 Definitioner som är kopplade till andra betaltjänstdirektivet

Utredningens förslag: Det är lämpligt att vissa begrepp i skatteförfarandelagen definieras genom hänvisning till definitioner i betaltjänstlagen.

Skälen för utredningens förslag

Som nämnts i avsnitt 5.3.1 hänvisar definitionerna i mervärdesskattedirektivet i stor utsträckning till definitionerna i andra betaltjänstdirektivet. Det gäller begreppen betaltjänstleverantör, betaltjänst, betalning, betalare, betalningsmottagare och betalkonto (artikel 243a punkterna 1–5 och 8).

Andra betaltjänstdirektivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2010:751) om betaltjänster, fortsättningsvis benämnd betaltjänstlagen, BTL. Vid genomförandet av direktivet var utgångspunkten att de nya termer och uttryck som infördes i lagen i möjligaste mån skulle ansluta till motsvarande termer och uttryck i direktivet. De delar av direktivet som överfördes oförändrade från det tidigare gällande första betaltjänstdirektivet medförde i stort sett inte några ändringar i betaltjänstlagen.⁷ Även vid genomförandet av första betaltjänstdirektivet var avsikten att de svenska definitionerna skulle vara likalydande eller ligga nära direktivets definitioner.⁸

För svenskt vidkommande har alltså avsikten varit att definitionerna i betaltjänstlagen materiellt ska överensstämma med motsvarande EU-rättsliga definitioner, även om vissa definitioner har en annan lagteknisk utformning. Bortsett från en avvikelse i definitionen av begreppet *betaltjänst* bedömer utredningen att det inte är någon skillnad av betydelse mellan andra betaltjänstdirektivets definitioner (som mervärdesskattedirektivet hänvisar till) jämfört med motsvarande definitioner i betaltjänstlagen. Det är en klar fördel för såväl de berörda företagen som myndigheter och domstolar att den lagstiftning som reglerar företagets verksamhet används för att definiera tillämpningsområdet även i nu aktuellt fall. Detta förfarande överensstämmer också med regleringen på EU-nivån. Mot denna bakgrund är det lämpligt att om möjligt hänvisa till betaltjänstlagens definitioner i den nya regleringen i skatteförfarandelagen.

I avsnitt 5.5.1–5.5.4 nedan redogör utredningen för de begrepp som bör definieras genom hänvisning till betaltjänstlagens definitioner. Det bör noteras att vissa av dessa begrepp – betalning, betalare och betalningsmottagare – även förekommer i andra kapitel i skatteförfarandelagen. Definitionerna av dessa begrepp föreslås emellertid

⁷ Prop. 2017/18:77 s. 103.

⁸ Se t.ex. prop. 2009/10:220 s. 95 och 98.

vara specifika 33 c kap. SFL och ska således inte påverka betydelsen i av begreppen när de förekommer i andra kapitel i lagen.

5.5.1 Begreppet betaltjänstleverantör

Utredningens förslag: Med begreppet betaltjänstleverantör avses de tillhandahållare av betaltjänster som anges i 1 kap. 3 § betaltjänstlagen dock med vissa undantag. De som omfattas av definitionen är

- kreditinstitut, utländska kreditinstitut inom EES och filialer till utländska kreditinstitut från länder utanför EES,
- institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare, utländska institut för elektroniska pengar inom EES och filialer till institut för elektroniska pengar från länder utanför EES,
- betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och utländska betalningsinstitut inom EES, samt
- postgiroinstitut inom EES.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet betaltjänstleverantör i mervärdesskattedirektivet

Enligt den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet är det endast vissa betaltjänstleverantörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten. I artikel 243a.1 anges att de betaltjänstleverantörer som omfattas är de som förtecknas i artikel 1.1 a–d i andra betaltjänstdirektivet samt fysiska och juridiska personer som omfattas av undantag enligt artikel 32 i sistnämnda direktiv.

De kategorier av betaltjänstleverantörer som omfattas av mervärdesskattedirektivet är färre än de som omfattas av andra betaltjänstdirektivet, eftersom inte alla kategorierna i artikel 1.1 omfattas av mervärdesskattedirektivet.

Med betaltjänstleverantörer i artikel 1.1 i andra betaltjänstdirektivet avses:

- a) Kreditinstitut enligt definitionen i artikel 4.1.1⁹ i förordning (EU) nr 575/2013, inbegripet filialer till dessa enligt definitionen i artikel 4.1.17¹⁰ i den förordningen, när dessa filialer är belägna inom unionen, antingen huvudkontoret för de filialerna är belägna inom unionen eller, i enlighet med artikel 47 i direktiv 2013/36/EU och med nationell rätt, utanför unionen.
- b) Institut för elektroniska pengar enligt definitionen i artikel 2.1¹¹ i direktiv 2009/110/EG¹², inbegripet, i enlighet med artikel 8¹³ i det direktivet och med nationell rätt, filialer¹⁴ till dessa när dessa filialer är belägna inom unionen och deras huvudkontor är belägna utanför unionen, i den mån de betaltjänster som tillhandahålls av dessa filialer är knutna till utgivning av elektroniska pengar.
- c) Postgiroinstitut som enligt nationell rätt har rätt att tillhandahålla betaltjänster.
- d) Betalningsinstitut.¹⁵
- e) Europeiska centralbanken och nationella centralbanker, när de inte agerar i egenskap av monetär myndighet eller andra offentliga myndigheter.
- f) Medlemsstaterna eller deras regionala eller lokala myndigheter, när de inte agerar i egenskap av offentliga myndigheter.

⁹ Med kreditinstitut avses i artikel 4.1.1 ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning.

¹⁰ Med filial avses enligt artikel 4.1.17 ett driftsställe som utgör en rättsligt beroende del av ett institut och som självständigt utför alla eller vissa av de transaktioner som är hänförliga till verksamhet i institut.

¹¹ Med institut för elektroniska pengar avses enligt artikel 2.1 en juridisk person som har beviljats auktorisation att ge ut elektroniska pengar.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet, om ändring av direktiven 2005/60/EG och 2006/48/EG och om upphävande av direktiv 2000/46/EG.

¹³ I artikel 8 regleras förhållandet till tredjeland.

¹⁴ Någon definition av begreppet filial finns inte i direktiv 2009/110/EG. I andra betaltjänstdirektivet är det endast filialer till betalningsinstitut som definieras.

¹⁵ Betalningsinstitut definieras i artikel 4.4 i andra betaltjänstdirektivet som en juridisk person som i enlighet med artikel 11 har auktoriserats att tillhandahålla och genomföra betaltjänster inom unionen. Av artikel 11.1 framgår att medlemsstaterna är skyldiga att kräva att betalningsinstitutet i vissa fall måste auktoriseras som betalningsinstitut för att få tillhandahålla betaltjänster.

Av artikel 243a.1 i mervärdesskattedirektivet framgår att alla kategorierna förutom e och f omfattas av mervärdesskattedirektivets tillämpningsområde. Vidare framgår av artikeln att förutom dessa kategorier så omfattas även fysiska och juridiska personer som omfattas av undantag enligt artikel 32 i andra betaltjänstdirektivet. Enligt sistnämnda artikel får medlemsstaterna undanta vissa fysiska och juridiska personer från vissa av de formkrav på kapital och ägande m.m. som gäller enligt avdelning II i det direktivet. De rörelse-regler som finns i direktivets avdelning II reglerar verksamheten i en specifik kategori av företag nämligen betalningsinstitut. Bestämmelsen kommenteras därför närmare under avsnittet om betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer nedan.

Begreppet betaltjänstleverantör i betaltjänstlagen

I 1 kap. 3 § BTL definieras begreppet betaltjänstleverantör. Med betaltjänstleverantörer avses i den lagen följande tillhandahållare av betaltjänster:

1. kreditinstitut,
2. institut för elektroniska pengar och de företag som har undantagits från tillståndsplikt enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
3. betalningsinstitut och de fysiska eller juridiska personer som har undantagits från tillståndsplikt enligt 2 kap. 3 §,
4. statliga och kommunala myndigheter, när de inte ägnar sig åt myndighetsutövning,
5. utländska fysiska och juridiska personer samt myndigheter inom EES, som motsvarar dem i 1–4 med undantag för sådana fysiska eller juridiska personer som har undantagits från tillståndsplikt enligt nationella bestämmelser som genomför betaltjänstdirektivet,
6. Europeiska centralbanken och nationella centralbanker i andra EES-länder, när de inte agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet,
7. postgiroinstitut inom EES som enligt nationell lagstiftning har rätt att tillhandahålla betaltjänster,

8. filialer till utländska kreditinstitut från länder utanför EES, och
9. filialer till institut för elektroniska pengar från länder utanför EES.

Som framgått ovan omfattas inte myndigheter, Europeiska centralbanken och nationella centralbanker av begreppet betaltjänstleverantör enligt mervärdesskattedirektivets definition. Det innebär att statliga och kommunala myndigheter i punkt 4, deras utländska motsvarigheter i punkt 5 och centralbanker i punkt 6 inte ska omfattas av definitionen av betaltjänstleverantör i skatteförordelagen.

Med begreppet bör därför avses detsamma som i 1 kap. 3 § BTL, med undantag för punkterna 4, 5 (såvitt avser myndigheter) och 6. Eftersom utredningen föreslår att begreppet betaltjänstleverantör ska användas i flera kapitel i skatteförordelagen bör definitionen gälla i hela den lagen. Definitionen kommer emellertid att vara starkt knuten till 33 c kap. SFL och bör därför placeras i det kapitlet. För att det ska vara lätt att hitta definitionen bör det tas in en hänvisning i listan med definitioner i 3 kap. 1 § SFL till bestämmelsen i 33 c kap. SFL.¹⁶

I avsnitten nedan redogör utredningen närmare för innebörden av vissa begrepp som kommer att omfattas av definitionen av betaltjänstleverantör: kreditinstitut inklusive filialer, institut för elektroniska pengar inklusive filialer, registrerade utgivare, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.

Kreditinstitut och filialer till kreditinstitut

I 1 kap. 4 § BTL anges att med kreditinstitut avses detsamma som i 1 kap. 5 § 10 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF, dvs. bank och kreditmarknadsföretag.¹⁷

¹⁶ I förarbetena till skatteförordelagen uttalas att utgångspunkten för den lista med definitioner som finns i 3 kap. 1 § SFL bör vara att definitioner och förklaringar som har betydelse för tillämpningen av flera bestämmelser på olika ställen i lagen ska finnas i 3 kap. SFL. Definitioner och förklaringar som är hårdare knutna till ett visst kapitel bör dock i stället placeras i det kapitlet. Se prop. 2010/11:165 s. 699.

¹⁷ I förarbetena till betaltjänstlagen noterades att andra betaltjänstdirektivet inte innehåller någon definition av termen kreditinstitut. Termen förekommer dock i andra betaltjänstdirektivet, bl.a. när det gäller reglerna om betalningsinstitutens rätt till tillgång till kreditinstitutens betalkontotjänster. Det ansågs därför nödvändigt att en definition av termen kreditinstitut fördes in i betaltjänstlagen med samma betydelse som i lagen om bank- och finansieringsrörelse, dvs. banker och kreditmarknadsföretag. Se prop. 2017/18:77 s. 120.

Med bank avses bankaktiebolag (punkt 3), sparbank (punkt 17) och medlemsbank (punkt 16). Bankaktiebolag är ett aktiebolag som har fått tillstånd att driva bankrörelse, dvs. en rörelse i vilken det ingår betalningsförmedling via generella betalsystem¹⁸ och mottagande av medel (1 kap. 3 § LBF). En medlemsbank är en ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva bankrörelse. Sparbankerna regleras i sparbankslagen (1987:619).

Kreditmarknadsföretag är företag som fått tillstånd att driva finansieringsrörelse antingen som kreditmarknadsbolag eller som kreditmarknadsförening (1 kap. 5 § 12, 13 och 14). Enligt 1 kap. 4 § LBF avses med finansieringsrörelse en rörelse i vilken det ingår näringsverksamhet som har till ändamål att ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten och lämna kredit, ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (leasing).¹⁹

Utländska kreditinstitut inom EES omfattas av begreppet betaltjänstleverantör enligt 1 kap. 3 § 5 BTL. Enligt 1 kap. 4 § har begreppet utländskt kreditinstitut samma betydelse som i 1 kap. 5 § 21 LBF. Där anges att med utländskt kreditinstitut avses ett utländskt bankföretag och ett utländskt kreditföretag. Med utländskt bankföretag avses enligt 1 kap. 5 § 19 LBF ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva bankrörelse. Med utländskt kreditföretag avses enligt 1 kap. 5 § 20 LBF ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva finansieringsrörelse.

Av 1 kap. 3 § 8 BTL framgår att även filialer till utländska kreditinstitut från länder utanför EES omfattas av begreppet betaltjänstleverantörer enligt den lagen. Utredningen noterar att enligt artikel 1.1a i andra betaltjänstdirektivet anses en filial till ett kreditinstitut vara en självständig betaltjänstleverantör, oavsett om filialens huvudkontor är beläget inom unionen eller utanför unionen. I svensk rätt betraktas enbart filialer till kreditinstitut från länder utanför EES som självständiga betaltjänstleverantörer. Filialer till kreditinstitut inom EES ingår därför i stället tillsammans med huvudkontoret under den generella bestämmelsen om utländska juridiska personer

¹⁸ Med ett generellt betalsystem avses enligt 1 kap. 3 § LBF ett system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare.

¹⁹ Det finns aktörer i Sverige som erbjuder krediter men som *inte* tar emot insättningar från allmänheten. Sådana aktörer kan dock inte kategoriseras som kreditinstitut.

i 1 kap. 3 § 5 BTL. Utredningen bedömer dock att detta inte har någon betydelse för tillämpningen av nu aktuella bestämmelser.

Institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare och filialer till institut för elektroniska pengar

Enligt 1 kap. 2 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar, LEP, avses med institut för elektroniska pengar ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar enligt den lagen.

Som framgår ovan omfattar begreppet betaltjänstleverantör i betaltjänstlagen inte bara institut för elektroniska pengar, utan även aktörer som ger ut elektroniska pengar men som inte behöver tillstånd. En svensk juridisk person kan ansöka hos Finansinspektionen om att få undantas från tillståndsplikt, vilket framgår av 2 kap. 3 § LEP som genomför artikel 9²⁰ i direktiv 2009/110/EG.²¹ De företag som har undantagits från tillståndsplikt kallas i svensk rätt för registrerade utgivare.

Utländska institut för elektroniska pengar inom EES och filialer till institut för elektroniska pengar från länder utanför EES omfattas av begreppet betaltjänstleverantör enligt 1 kap. 3 § 5 och 9 BTL²².

Betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer

Enligt 1 kap. 3 § 3 BTL är det betalningsinstitut och de fysiska eller juridiska personer som har undantagits från tillståndsplikt enligt 2 kap. 3 § BTL som omfattas av begreppet betaltjänstleverantör i betaltjänstlagen. Utländska betalningsinstitut inom EES omfattas av begreppet betaltjänstleverantör enligt 1 kap. 3 § 5 BTL.

Av 2 kap. 3 § BTL framgår att en fysisk eller juridisk person får ansöka hos Finansinspektionen om att undantas från tillståndsplikt för att tillhandahålla betaltjänster och att Finansinspektionen kan besluta om ett sådant undantag under vissa förutsättningar. De

²⁰ Av artikel 9 framgår att medlemsstaterna helt eller delvis får avstå från, eller tillåta sina behöriga myndigheter att avstå från, att tillämpa villkor avseende tillstånd, tillsyn, startkapital, kapitalbas och skyddskrav under vissa förutsättningar.

²¹ Se prop. 2010/11:124 s. 79 och 133.

²² Bestämmelsen om filialer infördes när definitionen av betaltjänstleverantör utvidgades genom andra betaltjänstdirektivet till att även omfatta filialer till institut för elektroniska pengar, se prop. 2017/18:77 s. 123.

personer som har undantagits från tillståndsplikt med stöd av den bestämmelsen benämns registrerade betaltjänstleverantörer. Genom bestämmelsen genomförs både artikel 32.1 och delar av artikel 33.1 i andra betaltjänstdirektivet.²³

Den omständigheten att en betaltjänstleverantör i 1 kap. 3 § 3 BTL definieras som någon som undantagits från tillståndsplikt enligt 2 kap. 3 § BTL – vilken omfattar även leverantörer som endast tillhandahåller kontoinformationstjänster – innebär att den svenska definitionen av betaltjänstleverantörer är något vidare än definitionen i artikel 243a.1 i mervärdesskattedirektivet. I den artikeln anges de artiklar som innehåller bestämmelser om vilka leverantörer som ska omfattas.²⁴ Där nämns inte artikel 33 i andra betaltjänstdirektivet som rör just sådana leverantörer.

Kontoinformationstjänster är emellertid en kategori av betaltjänster i andra betaltjänstdirektivet som inte omfattas av mervärdesskattedirektivets definition av betaltjänst, se avsnitt 5.5.2. Det innebär att en betaltjänstleverantör som endast tillhandahåller sådana betaltjänster inte kommer att omfattas av uppgiftsskyldighet av den anledningen. Eftersom de inte tillhandahåller några tjänster som kräver att de ska lämna uppgifter saknar det betydelse om regleringen i och för sig pekar ut dem som en betaltjänstleverantör som omfattas av regleringen.

5.5.2 Begreppet betaltjänst

Utredningens förslag: Med begreppet betaltjänst avses detsamma som i betaltjänstlagen med vissa undantag. De betaltjänster som omfattas är

- genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto genom
 - autogiro,
 - kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - kontobaserade betalningar,

²³ Prop. 2017/18:77 s. 338.

²⁴ Med begreppet betaltjänstleverantör enligt artikel 243a.1 avses de kategorier av betaltjänstleverantörer som förtecknas i artikel 1.1 a–d i andra betaltjänstdirektivet, eller en fysisk eller juridisk person som omfattas av ett undantag i enlighet med artikel 32 i det direktivet.

- genomförande av betalningstransaktioner, när medlen täcks av ett kreditutrymme, genom
 - autogiro,
 - kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - kontobaserade betalningar,
- utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp, och
- penningöverföring.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet betaltjänst i mervärdesskattedirektivet

Enligt mervärdesskattedirektivet är det endast vissa betaltjänster som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Vad som avses med begreppet betaltjänst framgår av artikel 243a.2. I denna artikel finns en hänvisning till delar av definitionen i det andra betaltjänstdirektivet, nämligen punkterna 3–6 i bilaga I till det direktivet. Begreppet betaltjänst enligt mervärdesskattedirektivet är alltså snävare än i det andra betaltjänstdirektivet.

Med betaltjänster avses, såvitt är av intresse på grund av hänvisningarna i mervärdesskattedirektivet, följande tjänster (numreringen motsvarar punkterna i bilagan):

3. Genomförande av betalningstransaktioner, däribland överföring av medel på ett betalkonto hos användarens betaltjänstleverantör eller någon annan betaltjänstleverantör:
 - a) Genomförande av autogireringar, inklusive engångsautogireringar.
 - b) Genomförande av betalningstransaktioner med kontokort eller liknande utrustning.
 - c) Genomförande av betalningar, inklusive stående betalningsorder.
4. Genomförande av betalningstransaktioner, när medlen täcks av en betaltjänstanvändares kreditutrymme:
 - a) Genomförande av autogireringar, inklusive engångsautogireringar.

- b) Genomförande av betalningstransaktioner med kontokort eller liknande utrustning.
 - c) Genomförande av betalningar, inklusive stående betalningsorder.
5. Utgivande av betalningsinstrument och/eller förvärv av betalningstransaktioner.
 6. Penningöverföring.

Begreppet betaltjänst i betaltjänstlagen

Bestämmelsen i 1 kap. 2 § 3–6 BTL motsvarar punkterna 3–6 i bilaga I till andra betaltjänstdirektivet. Med betaltjänster enligt 1 kap. 2 § 3–6 BTL avses följande tjänster (numreringen motsvarar punkterna i paragrafen):

3. genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto, genom
 - a) autogiro,
 - b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - c) kontobaserade betalningar,
4. genomförande av betalningstransaktioner, när medlen täcks av ett kreditutrymme, genom
 - a) autogiro,
 - b) kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - c) kontobaserade betalningar,
5. utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp där ett betalningsinstrument har använts, och
6. penningöverföring.

1 kap. 2 § BTL har sitt ursprung i det första betaltjänstdirektivet. Vid genomförandet av det direktivet var avsikten att definitionen av begreppet betaltjänst materiellt skulle överensstämma med direktivets

definition, trots att den språkligt skilde sig något från direktivets lydelse.²⁵

När andra betaltjänstdirektivet genomfördes gjordes inte någon annan förändring än att några punkter, som i nu aktuellt fall saknar betydelse, lades till. En konsekvens av detta som förtjänar att uppmärksammas är att det innebar att lydelsen av punkt 5 andra ledet, ”inlösen av transaktionsbelopp där ett betalningsinstrument har använts”, alltså inte ändrades trots att lydelsen i andra betaltjänstdirektivet ändrades. Uttrycket ”förvärvande av betalningsinstrument” ersattes av ”förvärv av betalningstransaktioner” (eng. ”acquiring of payment transactions”). Fråga är då om bestämmelsen i betaltjänstlagen kan anses ha samma materiella innebörd som i andra betaltjänstdirektivet.

Det kan först konstateras att i förarbetena till betaltjänstlagen har begreppet ”inlösen” bedömts vara synonymt med begreppet ”förvärv” i andra betaltjänstdirektivet.²⁶ Det har alltså inte funnits någon avsikt att göra en materiell skillnad mellan dessa begrepp. Inlösen av transaktionsbelopp definieras i 1 kap. 4 § BTL som ”en betaltjänst där en betaltjänstleverantör accepterar och behandlar betalningsmottagarens betalningstransaktioner för att sedan överföra medel till betalningsmottagaren”. I artikel 4.44 i direktivet definieras inlösen av betalningstransaktioner som ”en betaltjänst som tillhandahålls av en betaltjänstleverantör som har ingått avtal med en betalningsmottagare om att denne ska acceptera och behandla betalningsmottagarens betalningstransaktioner och som leder till överföring av medel till betalningsmottagaren”. I detta avseende synes det således inte finnas någon diskrepans mellan begreppen.

Det uttryckliga kravet i 1 kap. 2 § 5 BTL på att ett betalningsinstrument ska ha använts, saknar emellertid motsvarighet i ordalydelsen i andra betaltjänstdirektivet och därmed i den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet. Ett betalningsinstrument är enligt 1 kap. 4 § BTL, ett kontokort eller något annat personligt instrument eller personlig rutin som enligt avtal används för att initiera en betalnings-

²⁵ I 1 kap. 2 § 3–4 betaltjänstlagen infördes begreppet autogiro, vilket ersatte det längre, men funktionellt identiska, begreppet autogireringar i punkterna 3–4 i bilaga 1 i första betaltjänstdirektivet. Vidare ersattes begreppet ”betalkort” i samma bestämmelse med begreppet ”kontokort”. I sistnämnda begrepp innefattas olika typer av bankkort, betalkort och kreditkort som kan användas för att genomföra betalningstransaktioner. Se prop. 2009/10:220 s. 87. I punkt 5 ersattes uttrycket utfärdande med utgivning, vilket inte ansågs innebära någon ändring i sak. Se prop. 2009/10:220 s. 86 och 332.

²⁶ Prop. 2017/18:77 s. 118 och SOU 2016:53 s. 155 (fotnot nr 7).

order. Om en direkt hänvisning görs till 1 kap. 2 § 5 BTL skulle det kunna medföra att t.ex. ett fakturaköp utan betalningsinstrument inte kommer att omfattas, trots att avsikten i mervärdesskattedirektivet måste anses vara att även dessa transaktioner ska omfattas.²⁷ Det kan inte uteslutas att denna skillnad skulle kunna få betydelse vid tillämpningen av uppgiftsskyldigheten.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det inte är lämpligt att i definitionen i 33 kap. SFL hänvisa till 1 kap. 2 § 5 BTL i dess nuvarande lydelse, eftersom det kan innebära att den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet inte blir korrekt genomfört i svensk rätt. En betaltjänstleverantör som utför inlösen av transaktionsbelopp bör således bli uppgiftsskyldig för de betalningar som dessa tjänster motsvarar trots att ett betalningsinstrument inte har använts.

Om betaltjänstlagen ändras så att även dessa transaktioner kommer att omfattas av definitionen av betaltjänst i den lagen är det naturligtvis möjligt att enbart hänvisa dit. Det vore i och för sig den enklaste och mest konsekventa regleringen. Det ingår emellertid inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar i betaltjänstlagen i syfte att korrigera eventuella fel som kan ha uppstått vid genomförandet av andra betaltjänstdirektivet. Att utreda vilka konsekvenser som skulle kunna bli följden av sådana korrigeringar bör alltså inte göras inom ramen för denna utredning.

Enligt utredningens bedömning bör det således i definitionen av begreppet betaltjänst i det föreslagna 33 c kap. SFL inte införas något krav på att ett betalningsinstrument ska ha använts för att betaltjänsten ska omfattas. I övrigt bör dock ordalydelsen i bestämmelsen i punkt 5 användas för att genomföra hänvisningen i mervärdesskattedirektivet till punkterna 3–6 i bilaga I till andra betaltjänstdirektivet. Utredningen anser därför att det i definitionen av betaltjänst i 33 c kap. SFL, utöver hänvisningarna till 1 kap. 2 § 3–4 och 6 BTL, uttryckligen bör anges att med betaltjänst avses även utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp.

²⁷ Det är betaltjänsten som sker till betalningsmottagaren vid vissa fakturaköp som eventuellt inte omfattas av 1 kap. 2 § 5 BTL, men som omfattas av mervärdesskattedirektivets definition. Betaltjänsten till betalaren vid fakturaköp kan emellertid täckas in av 1 kap. 2 § 4 BTL. Jfr European Bank Authority's uttalande 2019_4484 Strong customer authentication requirement on pay-by-invoice payment transactions | European Banking Authority (europa.eu) (hämtad 2022-03-18).

5.5.3 Begreppet betalning

Utredningens förslag: Med begreppet betalning avses detsamma som begreppen betalningstransaktion och penningöverföring i 1 kap. 4 § betaltjänstlagen, om inte transaktionen eller överföringen undantas enligt 6, 6 a eller 7 § i det kapitlet.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet betalning i mervärdesskattedirektivet

Med begreppet betalning avses enligt artikel 243a.3 i mervärdesskattedirektivet detsamma som begreppen betalningstransaktion i artikel 4.5 och penningöverföring i artikel 4.22 i andra betaltjänstdirektivet, om inte annat följer av artikel 3 i det direktivet.

Enligt artikel 4.5 avses en åtgärd som initieras av betalaren eller av betalningsmottagaren på dennes vägnar vid placering, överföring eller uttag av medel, oberoende av eventuella underliggande förpliktelser mellan betalaren och betalningsmottagaren. En penningöverföring är enligt artikel 4.22 en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn. Syftet är uteslutande att överföra motsvarande belopp till en betalningsmottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på betalningsmottagarens vägnar, och/eller där dessa medel tas emot på betalningsmottagarens vägnar och ställs till dennes förfogande.

Av artikel 3 i andra betaltjänstdirektivet framgår att direktivet inte är tillämpligt på alla betalningstransaktioner och penningöverföringar, vilket leder till att de inte heller omfattas av artikel 243a.3 i mervärdesskattedirektivet.

Enligt artikel 3 i andra betaltjänstdirektivet är direktivet inte tillämpligt på:

- a) Betalningstransaktioner direkt från betalaren till betalningsmottagaren vilka uteslutande verkställs kontant utan medverkan av mellanhand.
- b) Betalningstransaktioner från betalaren till betalningsmottagaren genom en handelsagent som genom ett avtal auktoriserats att förhandla om eller slutföra försäljning eller köp av varor eller

tjänster på endast betalarens eller endast betalningsmottagarens vägnar.

- c) Yrkesmässig fysisk transport av sedlar och mynt, inbegripet insamling, hantering och leverans av dessa.
- d) Betalningstransaktioner som består av ej yrkesmässig insamling och leverans av kontanter inom ramen för ideell verksamhet eller välgörenhet.
- e) Tjänster som innebär att betalningsmottagaren förser betalaren med kontanter som en del av en betalningstransaktion efter uttrycklig begäran av betaltjänstanvändaren omedelbart före genomförandet av betalningstransaktionen avseende betalning för inköp av varor eller tjänster.
- f) Valutaväxling genom utbyte av kontanter, om medlen inte innehas på ett betalkonto.
- g) Betalningstransaktioner baserade på följande handlingar, dragna på betaltjänstleverantören för att ställa medel till betalningsmottagarens förfogande:
 - i) Papperscheckar som regleras av Genèvekonventionen av den 19 mars 1931 om gemensam checklag.
 - ii) Papperscheckar som liknar dem som avses i led i och som regleras av lagstiftningen i de medlemsstater som inte är parter i Genèvekonventionen av den 19 mars 1931 om enhetlig checklag.
 - iii) Dragna pappersväxlar enligt Genèvekonventionen av den 7 juni 1930 om enhetlig lagstiftning för växlar och skuldebrev.
 - iv) Dragna pappersväxlar som liknar dem som avses i led iii och som regleras av lagstiftningen i de medlemsstater som inte är parter i Genèvekonventionen av den 7 juni 1930 om enhetlig lagstiftning för växlar och skuldebrev.
 - v) Pappersbaserade kuponger.
 - vi) Pappersbaserade resecheckar.
 - vii) Pappersbaserade postanvisningar enligt Världspostunionens definition.

- h) Betalningstransaktioner som genomförs inom ett system för avveckling av betalningar eller värdepapper mellan avvecklingsagenter, centrala motparter, clearingorganisationer och/eller centralbanker och andra deltagare i systemet, samt betaltjänstleverantörer, utan att detta påverkar tillämpningen av artikel 35.
- i) Betalningstransaktioner som avser förvaltning av värdepapper, inbegripet utdelningar, inkomst eller annan fördelning, eller inlösen eller försäljning, vilka genomförs av de personer som avses i led h eller av värdepappersföretag, kreditinstitut, fondbolag eller kapitalförvaltningsbolag som tillhandahåller investeringstjänster samt andra enheter som har tillstånd att förvara finansiella instrument.
- j) Tjänster som tillhandahålls av leverantörer av tekniska tjänster som stöder tillhandahållandet av betaltjänster, utan att de vid någon tidpunkt kommer i besittning av de medel som ska överföras, inklusive behandling och lagring av uppgifter, förtroendeskapande tjänster och integritetsskydd, autentisering av uppgifter och enheter, tillhandahållande av nät för informationsteknik (IT) och kommunikationsnät samt tillhandahållande och underhåll av terminaler och utrustning för betaltjänster, med undantag för tjänster för betalningsinitering och kontoinformationstjänster.
- k) Tjänster som baseras på särskilda betalningsinstrument som endast kan användas i begränsad omfattning och som ingår i en av följande kategorier:
- i) Instrument som gör det möjligt för innehavaren att förvärva varor eller tjänster endast i utgivarens lokaler eller inom ett begränsat nätverk av tjänsteleverantörer enligt ett direkt kommersiellt avtal med en professionell utgivare.
- ii) Instrument som endast kan användas för att förvärva ett mycket begränsat urval varor eller tjänster.
- iii) Instrument som endast är giltiga i en enda medlemsstat, som tillhandahålls på begäran av ett företag eller ett offentligt organ och som regleras av en nationell eller regional myndighet av särskilda sociala eller skattemässiga skäl för att förvärva särskilda varor eller tjänster från leverantörer som har ett kommersiellt avtal med utgivaren.

- l) Betalningstransaktioner från en leverantör av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster som utöver elektroniska kommunikationstjänster tillhandahålls för den som abonnerar på nätverket eller tjänsten
 - i) för inköp av digitalt innehåll och röstbaserade tjänster, oavsett vilken anordning som används för inköp eller konsumtion av det digitala innehållet och som faktureras på den dithörande fakturan, eller
 - ii) som genomförs från eller via elektronisk utrustning och som faktureras på den dithörande fakturan inom ramen för välgörenhet eller för inköp av biljetter, förutsatt att värdet på den enskilda betalningstransaktion som avses i leden i och ii inte överstiger 50 EUR och där
 - betalningstransaktionernas sammanlagda värde för en abonnent inte överstiger 300 EUR per månad eller
 - betalningstransaktionernas sammanlagda värde inte överstiger 300 EUR under en månad om en abonnent betalar in pengar i förskott på sitt konto hos leverantören av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.
- m) Betalningstransaktioner för egen räkning som genomförs mellan betaltjänstleverantörer, deras ombud eller filialer.
- n) Betalningstransaktioner och tillhörande tjänster mellan ett moderföretag och dess dotterföretag eller mellan dotterföretag inom ett och samma moderföretag, utan medverkan av någon annan betaltjänstleverantör än ett företag inom koncernen.
- o) Uttag av kontanter med hjälp av uttagsautomater som tillhandahålls av leverantörer som agerar för en eller flera kortutgivare som inte är part(er) i ramavtalet med den kund som tar ut pengar från ett betalkonto, under förutsättning att dessa leverantörer inte tillhandahåller andra betaltjänster som avses i bilaga I. Kunden ska dock informeras om eventuella uttagsavgifter enligt artiklarna 45, 48, 49 och 59 innan uttaget görs samt vid mottagandet av kontanter i slutet av transaktionen efter uttaget.

Begreppet betalning i betaltjänstlagen

I 1 kap. 4 § BTL definieras begreppet betalningstransaktion som insättning, uttag eller överföring av medel som initieras av betalaren eller betalningsmottagaren, oberoende av eventuella underliggande förpliktelser mellan betalaren och betalningsmottagaren. Begreppet är i stort sett likalydande med motsvarande definition i andra betaltjänstdirektivet.

Penningöverföring definieras i samma paragraf som en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, utslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande. Även detta begrepp är i princip identiskt med motsvarande definition i andra betaltjänstdirektivet.

Artikel 3 i andra betaltjänstdirektivet har genomförts i svensk rätt genom 1 kap. 6, 6 a och 7 § BTL. Av dessa paragrafer framgår att den lagen inte gäller en del betaltjänster och betalningstransaktioner. Transaktionerna i 6 § rör viss transport och hantering av kontanter, uttag av kontanter, valutaväxling och vissa tekniska tjänster. I 6 a § undantas transaktioner som baseras på vissa typer av betalningsinstrument. I 7 § undantas en del betalningstransaktioner, ex. sådana som genomförs med pappersbaserade instrument, vid penninginsamlingar inom ideella organisationer och vid transaktioner mellan betaltjänstleverantörer för egen räkning.

Av nedanstående tabell framgår i vilken av nämnda paragrafer som de olika punkterna i artikel 3 har genomförts.

Tabell 5.1 Paragrafer i betaltjänstlagen som genomför artikel 3

Betaltjänstlagen	Andra betaltjänstdirektivet
1 kap. 6 § 1	Artikel 3.c
1 kap. 6 § 2	Artikel 3.e
1 kap. 6 § 3	Artikel 3.f
1 kap. 6 § 4	Artikel 3.j
1 kap. 6 a §	Artikel 3.k
1 kap. 6 b §	Artikel 3.o
1 kap. 7 § första stycket 1	Artikel 3.g
1 kap. 7 § första stycket 2	Artikel 3.d

Betaltjänstlagen	Andra betaltjänstdirektivet
1 kap. 7 § första stycket 3	Artikel 3.h
1 kap. 7 § första stycket 4	Artikel 3.m
1 kap. 7 § första stycket 5	Artikel 3.a
1 kap. 7 § första stycket 6	Artikel 3.b
1 kap. 7 § första stycket 7	Artikel 3.i
1 kap. 7 § första stycket 8 och andra stycket	Artikel 3.l
1 kap. 7 § tredje stycket	Artikel 3.n

Utredningen anser sammanfattningsvis att med begreppet betalning bör avses detsamma som begreppen betalningstransaktion och penningöverföring i 1 kap. 4 § BTL om inte tjänsterna eller transaktionerna är undantagna från den lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 6, 6 a eller 7 § BTL.

5.5.4 Begreppen betalare, betalningsmottagare och betalkonto

Utredningens förslag: Med begreppen betalare, betalningsmottagare och betalkonto avses desamma som i 1 kap. 4 § betaltjänstlagen.

Skälen för utredningens förslag

Begreppet betalare i mervärdesskattedirektivet och i betaltjänstlagen

Med begreppet betalare avses enligt artikel 243a.4 i mervärdesskattedirektivet detsamma som betalare i artikel 4.8 i andra betaltjänstdirektivet. I sistnämnda artikel avses med betalare en fysisk eller juridisk person som innehar ett betalkonto och som från detta betalkonto godkänner en betalningsorder eller, om det inte finns något betalkonto, en fysisk eller juridisk person som lämnar en betalningsorder.

Andra betaltjänstdirektivets definition av betalare har genomförts i 1 kap. 4 § BTL. Betalare definieras som en fysisk eller juridisk person som antingen är betalkontoinnehavare och som godkänner

en betalningsorder från detta betalkonto, eller en fysisk eller juridisk person som lämnar en betalningsorder.

Utredningen anser att med begreppet betalare bör avses detsamma som i 1 kap. 4 § BTL.

Begreppet betalningsmottagare i mervärdesskattedirektivet och i betaltjänstlagen

Med begreppet betalningsmottagare avses enligt artikel 243a.5 i mervärdesskattedirektivet detsamma som i artikel 4.9 i andra betaltjänstdirektivet. Enligt sistnämnda artikel avses med betalningsmottagare en fysisk eller juridisk person som är den avsedda mottagaren av medel som har omfattats av en betalningstransaktion.

Andra betaltjänstdirektivets definition av betalningsmottagare har genomförts i 1 kap. 4 § BTL. Betalningsmottagare definieras i denna paragraf som en fysisk eller juridisk person som är den avsedda mottagaren av medel vid en betalningstransaktion.

Enligt utredningens bedömning bör med begreppet betalningsmottagare avses detsamma som i 1 kap. 4 § BTL.

Begreppet betalkonto i mervärdesskattedirektivet och i betaltjänstlagen

Med begreppet betalkonto enligt mervärdesskattedirektivet avses enligt artikel 243a.8 i mervärdesskattedirektivet detsamma som i artikel 4.12 i andra betaltjänstdirektivet. Med betalkonto avses enligt sistnämnda artikel ett konto i en eller flera betaltjänstanvändares namn för användning vid genomförandet av betalningstransaktioner.

Andra betaltjänstdirektivets definition av betalkonto har genomförts i 1 kap. 4 § BTL. Betalkonto definieras i denna paragraf som ett konto som innehas i en eller flera betaltjänstanvändares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner.

Utredningen anser att med begreppet betalkonto bör avses detsamma som i 1 kap. 4 § BTL.

5.6 Vissa övriga begrepp

5.6.1 Begreppen Iban-nummer och BIC-kod

Utredningens förslag: Med begreppen Iban-nummer och BIC-kod avses desamma som i artikel 2.15 och 2.16 i förordning (EU) nr 260/2012.

Skälen för utredningens förslag

Med Iban-nummer avses enligt artikel 243a.9 i mervärdesskattedirektivet detsamma som i artikel 2.15 i förordning (EU) nr 260/2012²⁸. Ett Iban-nummer är enligt denna definition ett internationellt betal-kontonummer som otvetydigt identifierar ett enskilt betalkonto i en medlemsstat och vars särdrag fastställs genom Internationella standardiseringsorganet (ISO).²⁹

Med BIC-kod avses enligt artikel 243a.10 i direktivet detsamma i artikel 2.16 i förordningen. En BIC-kod enligt denna definition är en företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och vars särdrag fastställs genom ISO. Det bör noteras att flera betaltjänstleverantörer som finns i Sverige kan ha samma BIC-kod. Enligt utredningens bedömning medför det emellertid inte något problem vid implementeringen av direktivet. Detta redogörs närmare för i avsnitt 6.4.

I 33 c kap. SFL bör en hänvisning till definitionerna av Iban-nummer och BIC-kod i förordning (EU) nr 260/2012 tas in. Eftersom hänvisningarna är unionsrättsliga begrepp i en förordning och mervärdesskattedirektivets hänvisningar till den förordningen är dynamiska, är det lämpligt att även i den svenska lagtexten göra motsvarande dynamiska hänvisningar. Det innebär att hänvisningen avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

²⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009.

²⁹ Det kan noteras att förordning (EU) nr 260/2012 inte omfattar kortbetalningar, betalningar med e-pengar och penningöverföringar, vilket framgår av artikel 1.c, 1.f och 1.e i den förordningen.

5.6.2 Begreppen medlemsstat, tredjeland och tredje territorium

Utredningens förslag: Med medlemsstat, tredje territorium och tredjeland avses detsamma som i artikel 5.2, 5.3 och 5.4 i mervärdesskattedirektivet.

Skälen för utredningens förslag

Begreppen medlemsstat, tredje territorium och tredjeland ingår i definitionen av vad som är en gränsöverskridande betalning och i lokaliseringsreglerna, se avsnitt 6.2.2 och 6.2.3. Begreppen används även i de bestämmelser som rör betaltjänstleverantörers uppgiftsskyldighet, se avsnitt 6.2.4. Vad som avses med dessa begrepp behöver därför definieras i det föreslagna 33 c kap. SFL. Eftersom den reglering där begreppen finns har intagits i mervärdesskattedirektivet och det där redan finns definitioner av dessa begrepp i artiklarna 5.2, 5.3 och 5.4 är det dessa definitioner som gäller även för den nya regleringen.

Medlemsstat och en medlemsstats territorium definieras i artikel 5.2 som varje medlemsstats territorium där fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ska tillämpas i enlighet med artikel 299 i fördraget med undantag av det eller de territorier som anges i artikel 6 i detta direktiv.

Tredje territorier definieras i artikel 5.3 som de territorier som anges i artikel 6. I artikel 6 finns en uppräkningslista av ett antal territorier som direktivet inte ska tillämpas på.

Tredjeland definieras i artikel 5.4 som varje stat eller territorium där fördraget inte ska tillämpas.

Utredningen anser att begreppen medlemsstat, tredje territorium och tredjeland bör definieras i 33 c kap. SFL genom en hänvisning till artiklarna 5.2, 5.3 och 5.4 i mervärdesskattedirektivet. Eftersom hänvisningarna sker till unionsrättsliga begrepp i ett direktiv är det lämpligt att göra dynamiska hänvisningar. Det innebär att hänvisningen avser direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

6 Uppgiftsskyldighet och skyldighet att bevara uppgifter

6.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för under vilka förutsättningar de betaltjänstleverantörer som omfattas av den nya regleringen i skatteförfarandelagen kommer att bli uppgiftsskyldiga, vilka uppgifter betaltjänstleverantörerna ska dokumentera och lämna samt formkrav vid dokumentationen och uppgiftslämnandet.

6.2 Skyldigheten för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter

6.2.1 Uppgiftsskyldigheten gäller tillhandahållanden i Sverige

Utredningens förslag: En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare eller en betalningsmottagare som är lokaliserad till Sverige kan vara uppgiftsskyldig.

Skälen för utredningens förslag

Enligt artikel 243b.1 första stycket i mervärdesskattedirektivet¹ ska betaltjänstleverantörer föra register över betalningsmottagare och betalningar i samband med betaltjänster som de tillhandahåller under ett kalenderkvartal. Av artikel 243b.4b i framgår att uppgifterna ska

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer. Se även kapitel 3.

göras tillgängliga i den medlemsstat där betaltjänstleverantören har tillhandahållit betaltjänsten, se avsnittet nedan.

Vid bedömningen av om en betaltjänstleverantör är uppgiftsskyldig i Sverige är det av central betydelse om leverantören ska anses ha tillhandahållit betaltjänsten i Sverige. Var en tjänst ska anses tillhandahållen skiljer sig åt mellan olika regelverk. I betaltjänstlagen anses t.ex. en betaltjänst tillhandahållen i det land där den utförs. I mervärdesskatteregleringen finns en omfattande reglering i detta avseende som varierar beroende på vilka transaktioner det är fråga om.

I nu aktuellt hänseende är den plats där betalare och betalningsmottagare anses vara lokaliserade (se avsnitt 6.2.3) av stor betydelse. För att direktivet ska få avsedd effekt, dvs. att betalningar till och från ett och samma företag ska kunna upptäckas, är den mest närliggande tolkningen av direktivet att betaltjänsten ska anses tillhandahållen i den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredje land där den betalningsmottagare eller den betalare som tillhandahålls tjänsten anses vara lokaliserad. För detta talar också att frågan om en betalning ska anses vara gränsöverskridande bestäms utifrån var dessa är lokaliserade enligt artikel 243b i mervärdesskattedirektivet. Utredningens utgångspunkt är därför att en betaltjänst ska anses vara tillhandahållen där betalaren eller betalningsmottagaren som tillhandahålls tjänsten anses vara lokaliserade, vilket som huvudregel framgår av deras identifierare, se vidare avsnitt 6.2.2.

Det innebär att platsen för tillhandahållandet av betaltjänsten inte primärt är kopplad till var betaltjänstleverantören anses vara lokaliserad. Det är endast då det inte går att identifiera betalningsmottagaren eller betalaren som betaltjänstleverantörens lokalisering får betydelse, men då endast för att bestämma var betalningsmottagaren eller betalaren ska anses vara lokaliserade. I ett sådant fall ska nämligen de sistnämnda anses vara lokaliserade där betaltjänstleverantören anses vara lokaliserad, dvs. till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredje land som framgår av leverantörens företagsidentifieringskod. Om i detta fall denna kod är kopplad till Sverige ska alltså tjänsten anses tillhandahållen här.

Var den underliggande tjänsten eller varan anses tillhandahållen saknar helt betydelse.

Eftersom det är väsentligt att det finns en samsyn inom EU hur den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet ska tolkas i detta avseende kan det bli aktuellt att ändra synsätt och därmed reglering

i denna del om det skulle visa sig inom det fortsatta arbetet med genomförande och riktlinjer att övriga medlemsstater gör en annan tolkning av direktivet.

Hem- och värdmedlemsstat

Av artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet framgår betaltjänstleverantören är skyldig att göra sitt register (dvs. uppgifterna om de gränsöverskridande betalningarna) tillgängligt för hemmedlemsstaten eller – om betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänster i andra medlemsstater än hemmedlemsstaten – värdmedlemsstaten.

Begreppet hemmedlemsstat definieras i artikel 243a.6 i mervärdesskattedirektivet. Av denna artikel framgår att begreppet har samma betydelse som i artikel 4.1 i andra betaltjänstdirektivet². En hemmedlemsstat är enligt sistnämnda artikel den medlemsstat där betaltjänstleverantörens säte är beläget, eller om betaltjänstleverantören enligt nationell rätt saknar säte, den medlemsstat där dess huvudkontor är beläget.

Begreppet värdmedlemsstat definieras i artikel 243a.7 som föreskriver att begreppet är detsamma som i artikel 4.2 i andra betaltjänstdirektivet. En värdmedlemsstat är enligt sistnämnda artikel en annan medlemsstat än hemmedlemsstaten där en betaltjänstleverantör har ett ombud eller en filial eller tillhandahåller betaltjänster.

En ren bokstavstolkning av artikel 243b.4b leder till att artikeln – och därmed uppgiftsskyldigheten – bara är tillämplig om en betaltjänstleverantör som tillhandahåller tjänster i en värdmedlemsstat också har en hemmedlemsstat inom EU. Det skulle innebära att ett kreditinstitut eller institut för elektroniska pengar med huvudkontor eller säte i tredjeland som tillhandahåller betaltjänster i Sverige genom en filial inte blir uppgiftsskyldig i Sverige. Detta eftersom en filial vare sig kan anses ha en värdmedlemsstat eller hemmedlemsstat enligt definitionerna av dessa begrepp. Om betalarens betaltjänstleverantör är en sådan filial och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör finns i tredjeland skulle inte någon av dessa aktörer bli uppgiftsskyldiga, eftersom det enbart är betaltjänstleverantörer som

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

tillhandahåller betaltjänster inom EU som kan bli uppgiftsskyldiga enligt mervärdesskattedirektivet.

En bokstavstolkning skulle vidare leda till att en betaltjänstleverantör med huvudkontor eller säte i EES-land³ som tillhandahåller betaltjänster i Sverige inte skulle kunna vara uppgiftsskyldig i Sverige. Detta eftersom Sverige inte kan anses vara betaltjänstleverantörens värdmedlemsstat då den inte har en hemmedlemsstat inom EU. Om betalarens betaltjänstleverantör är en sådan betaltjänstleverantör och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör finns i tredjeland skulle inte heller i detta fall någon av dessa aktörer bli uppgiftsskyldiga.

I punkt 9 i skälen till det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet⁴ anges att de skyldigheter som fastställs i direktivet inte bör gälla betaltjänstleverantörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för detta begrepp i andra betaltjänstdirektivet. Uttalandet tyder på att avsikten varit att det ska finnas en samstämmighet mellan de skyldigheter som gäller för betaltjänstleverantörer enligt mervärdesskattedirektivet och de som gäller för betaltjänstleverantörer enligt andra betaltjänstdirektivet (se vidare avsnitt 5.3.1) Betaltjänstleverantörer som tillhandahåller tjänster inom EES omfattas av andra betaltjänstdirektivets tillämpningsområde. Det mest logiska är att sådana betaltjänstleverantörer likställs med betaltjänstleverantörer med säte eller huvudkontor inom EU.

Med hänsyn till det sagda bör även betaltjänstleverantörer som har säte eller huvudkontor utanför EU och tillstånd att tillhandahålla betaltjänster i Sverige kunna vara uppgiftsskyldiga i Sverige. Eftersom de normalt likställs med EU-företag när det gäller andra förpliktelser, såväl inom det finansiella som det skatterättsliga området, framstår det högst tveksamt att det funnits en avsikt att undanta dem från uppgiftsskyldigheten.

Det kan konstateras att det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen utesluter att dessa betaltjänstleverantörer också omfattas av uppgiftsskyldigheten. Som framgår av avsnitt 5.5.1 är de att betrakta som betaltjänstleverantörer i direktivets mening. Skrivningen i artikel 243b.4b om hemmedlemsstat och värdmedlemsstat bör därför inte tolkas så att den är avsedd att utesluta dessa betaltjänstleverantörers tillhandahållanden inom EU. Artikeln får närmast

³ Med EES-land avses här Island, Norge eller Lichtenstein.

⁴ Se fotnot 1.

anses syfta till att reglera de fall då betaltjänstleverantörer i olika länder inom EU är inblandade i samma betalning. Det måste i dessa fall finnas en regel som anger i vilket land de ska lämna uppgifter för att undvika onödig dubbelrapportering.

Enligt utredningens bedömning bör således samtliga betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige därför kunna bli uppgiftsskyldiga här, oavsett om de har säte eller huvudkontor i eller utanför EU. En betaltjänstleverantör som har tillhandahållit betaltjänster på uppdrag av betalaren är skyldig att lämna uppgifter om betalningsmottagaren inte har en betaltjänstleverantör som är lokaliserad inom EU se avsnitt 6.2.4 nedan.

6.2.2 Uppgiftsskyldigheten gäller endast gränsöverskridande betalningar

Utredningens förslag: Skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast när det är fråga om gränsöverskridande betalningar.

En betalning anses vara gränsöverskridande om

1. betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren till en annan medlemsstat, ett tredje territorium eller ett tredjeland, eller
2. betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till en annan medlemsstat.

Skälen för utredningens förslag

Av artikel 243b.1 andra stycket i mervärdesskattedirektivet framgår att endast betaltjänster som tillhandahållits vid gränsöverskridande betalningar omfattas av kravet på dokumentation. En betalning anses vara en gränsöverskridande betalning när betalaren befinner sig i en medlemsstat och betalningsmottagaren i en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller ett tredjeland.

Begreppet gränsöverskridande har olika betydelse beroende på i vilken lagstiftning det förekommer, det skiljer sig åt såväl mellan olika skatteområden, som mellan exempelvis skatteområdet och andra områden. Det är därför viktigt att det tydligt framgår av lagen vad som avses med begreppet gränsöverskridande betalning. I det före-

slagna 33 c kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, bör därför begreppet gränsöverskridande betalning definieras.

Eftersom svensk rätt endast bör reglera situationer där antingen betalaren eller betalningsmottagaren befinner sig i Sverige bör detta tydligt framgå av 33 c kap. SFL. Med en gränsöverskridande betalning avses för det första en betalning där betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren är lokaliserad till en annan medlemsstat. Om betalaren inte befinner sig i en medlemsstat är det inte fråga om en gränsöverskridande betalning (jfr artikel 243b andra stycket i mervärdesskattedirektivet). Med gränsöverskridande betalning avses för det andra en betalning där betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren är lokaliserad till en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller i ett tredjeland. I det fallet kan alltså betalningsmottagaren befinna sig var som helst utanför Sverige, så länge som betalaren befinner sig i Sverige.

Platsen där betalaren och betalningsmottagaren anses befinna sig bestäms av lokaliseringsreglerna, vilken redogörs för i avsnitt 6.2.3 nedan.

6.2.3 Var betalare, betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer ska anses vara lokaliserade

Utredningens förslag: En betalare ska anses vara lokaliserad till den medlemsstat

1. som framgår av identifieraren för betalaren eller, om en sådan identifierare saknas,
2. som betalarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till.

En betalningsmottagare ska anses lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland

1. som framgår av identifieraren för betalningsmottagaren eller, om en sådan identifierare saknas,
2. som betalningsmottagarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till.

En betaltjänstleverantör ska vid tillämpning av dessa bestämmelser anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland som framgår av betaltjänstleverantörens företagsidentifieringskod.

Med identifierare avses Iban-nummer eller en annan uppgift som otvetydigt identifierar en betalare eller en betalningsmottagare och anger dennes plats.

Med företagsidentifieringskod avses BIC-kod eller annan kod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och anger dennes plats.

Skälen för utredningens förslag

Platsen där betalaren respektive betalningsmottagaren enligt mervärdesskattedirektivet ska anses befinna sig framgår av lokaliseringsregeln i artikel 243c i mervärdesskattedirektivet. Var de olika aktörerna befinner sig rent fysiskt, eller i vilket land de har sin hemvist eller sitt medborgarskap, har inte någon betydelse vid den bestämning av lokaliseringsplats som ska göras enligt mervärdesskattedirektivet.

I punkt 4 i skälen till det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet⁵ framhålls att avsikten är att bestämmelserna om den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig, inte ska påverka platsen för en beskattningsbar transaktion enligt mervärdesskattedirektivet.

I artikel 243c.1 anges att vid tillämpningen av artikel 243b.1 andra stycket och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i avdelning V i mervärdesskattedirektivet, ska den plats där betalaren befinner sig anses vara i en medlemsstat som motsvarar

- a) Iban-numret för betalarens betalkonto eller varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalaren och anger dennes plats, eller om sådana identifierare saknas,
- b) den BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar, och anger platsen för, den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalaren.

⁵ Se fotnot 1.

I artikel 243c.2 anges att vid tillämpningen av artikel 243b.1 andra stycket, ska den plats där betalningsmottagaren befinner sig anses vara i en medlemsstat, ett territorium eller ett tredjeland som motsvarar

- a) Iban-numret för betalningsmottagarens betalkonto eller varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalningsmottagaren och anger dennes plats, eller om sådana identifierare saknas,
- b) den BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar, och anger platsen för, den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalningsmottagaren.

En identifierare kan vara Iban-nummer för betalarens eller betalningsmottagarens betalkonto eller någon annan identifierare. Vad en sådan annan identifierare skulle kunna vara beskrivs inte närmare i mervärdesskattedirektivet. I bilagan till den genomförandeförordning⁶ som har antagits av kommissionen i enlighet med artikel 24e i förordningen om administrativt samarbete⁷ ges däremot några exempel på identifierare. Utöver Iban-nummer kan en identifierare vara ”card acceptor ID”, ”Merchant ID” och ”E-account identifier”. Eftersom de endast anges som exempel kan utöver dessa finnas fler exempel på identifierare som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör.

Utredningen noterar att begreppet identifierare förekommer i andra bindande rättsakter, t.ex. i EU:s dataskyddsförordning.⁸ Enligt utredningens bedömning torde dock begreppet identifierare i mervärdesskattedirektivet ha en betydligt snävare betydelse än i den förordningen, eftersom det ska vara fråga om identifierare som ”otvetydigt identifierar” betalaren eller betalningsmottagaren.

⁶ Kommissionens genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (Cesop) för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

⁷ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Se även kapitel 3.

⁸ I artikel 4.1 definieras begreppet personuppgifter. Där anges att begreppet avser varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller online-identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Inte heller för tolkningen av begreppet otvetydigt (eng. unambiguously) ger mervärdesskattedirektivet något stöd. Det bör i vart fall anses vara en identifierare som klart identifierar betalaren eller betalningsmottagaren.

En företagsidentifieringskod kan vara en BIC-kod eller en annan typ av kod. Vad som avses med ”annan företagsidentifieringskod” klargörs vare sig i mervärdesskattedirektivets artiklar eller skäl. Med hänsyn till att koden ”otvetydigt” ska identifiera den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalaren/betalningsmottagaren bör ställas krav på att koden klart ska identifiera betaltjänstleverantören.

Eftersom det är avgörande för uppgiftsskyldigheten att det är fråga om en gränsöverskridande betalning och att tjänsten har tillhandahållits i Sverige och detta i sin tur är beroende av var de olika aktörerna anses vara lokaliserade bör regleringen av detta framgå av lag. Det bör därför införas lokaliseringsregler i det föreslagna 33 c kap. SFL som motsvarar artikel 243c i mervärdesskattedirektivet.

För att inte i onödan tynga lagtexten med upprepningar bör begreppen identifierare och företagsidentifieringskod definieras i lagtexten. Begreppet identifierare bör definieras som Iban-nummer eller en annan uppgift som otvetydigt identifierar en betalare eller en betalningsmottagare och anger dennes plats. Begreppet företagsidentifieringskod bör definieras som BIC-kod eller annan kod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och anger dennes plats.

6.2.4 Är det betalarens eller betalningsmottagarens betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig?

Utredningens förslag: En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare är inte skyldig att lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning om någon av de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster till betalningsmottagaren avseende betalningen är lokaliserad till en annan medlemsstat.

Skälen för utredningens förslag

Enligt artikel 243b.3 i mervärdesskattedirektivet gäller inte skyldigheten att lämna uppgifter enligt artikel 243.b.1 för betaltjänster som tillhandahålls av betalarens betaltjänstleverantörer för varje betalning om minst en av betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer är lokaliserad till en medlemsstat. Det ska enligt artikel 243b.1 vara fråga om betaltjänster som har tillhandahållits vid gränsöverskridande betalningar, se avsnitt 6.2.2.

Av bestämmelsen framgår att betalarens betaltjänstleverantör endast blir uppgiftsskyldig för en gränsöverskridande betalning när betalningsmottagaren inte har någon betaltjänstleverantör som är lokaliserad till en annan medlemsstat. En motsvarande regel bör därför införas i det föreslagna 33 c kap. SFL.

Bedömningen av om betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är lokaliserad till en medlemsstat görs enligt artikel 243b.3 utifrån betaltjänstleverantörens BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och dennes plats. Det innebär att om betalningsmottagarens betaltjänstleverantör har en BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som anger att den finns utanför EU (t.ex. i ett EES-land) är det betalarens betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig. I avsnitt 6.2.3 redogörs för begreppet företagsidentifieringskod.

Det kan noteras att flera betaltjänstleverantörer som finns i Sverige kan ha samma BIC-kod. Det gäller t.ex. de svenska sparbankerna som har samma BIC-kod som Swedbank. För att betalarens betaltjänstleverantör ska kunna fastställa om den är uppgiftsskyldig för en betalning, behöver den emellertid endast veta om betalningsmottagaren har en betaltjänstleverantör i en annan medlemsstat. Om t.ex. betalarens betaltjänstleverantör som finns i Belgien ser att betalningsmottagaren av en betalning har en betaltjänstleverantör i Sverige kommer den belgiske betaltjänstleverantören att kunna dra slutsatsen att den inte är uppgiftsskyldig för den betalningen. Det spelar då inte någon roll att BIC-koden kan vara densamma för flera svenska betaltjänstleverantörer, eftersom det väsentliga är att den belgiske betaltjänstleverantören kan avgöra om den är uppgiftsskyldig för betalningen eller inte.

Även om uppgiftsskyldighet för en viss betalning inte föreligger kan en betalares betaltjänstleverantör vara skyldig att lämna uppgifter för andra gränsöverskridande betalningar, se vidare avsnitt 6.3.

6.3 För uppgiftsskyldighet krävs minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal

Utredningens förslag: Uppgiftsskyldighet gäller endast för gränsöverskridande betalningar som under ett kvartal uppgår till minst 26 till en och samma identifierare.

Om betaltjänstleverantören har uppgifter om att en betalningsmottagare har flera identifierare gäller uppgiftsskyldighet om de gränsöverskridande betalningarna till betalningsmottagaren uppgår till minst 26.

Om betalarens betaltjänstleverantör inte ska lämna uppgifter om en betalning ska denne ändå inkludera den betalningen i beräkningen av om leverantören har tillhandahållit minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal.

Skälen för utredningens förslag

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller vid minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare

Det är enligt artikel 243b.2 första stycket i mervärdesskattedirektivet endast betaltjänstleverantörer som under ett kalenderkvartal tillhandahåller betaltjänster motsvarande mer än 25 betalningar till samma betalningsmottagare som omfattas av uppgiftsskyldighet. Av artikel 243b.2 andra stycket framgår att antalet gränsöverskridande betalningar beräknas utifrån de betaltjänster som betaltjänstleverantören tillhandahållit per medlemsstat och per identifierare, enligt vad som avses i artikel 243c.2. När betaltjänstleverantören har uppgifter om att betalningsmottagaren har flera identifierare ska beräkningen göras per betalningsmottagare. Artikel 243c.2 är en del av lokaliseringsreglerna som det redogörs för i avsnitt 6.2.3. Av artikeln

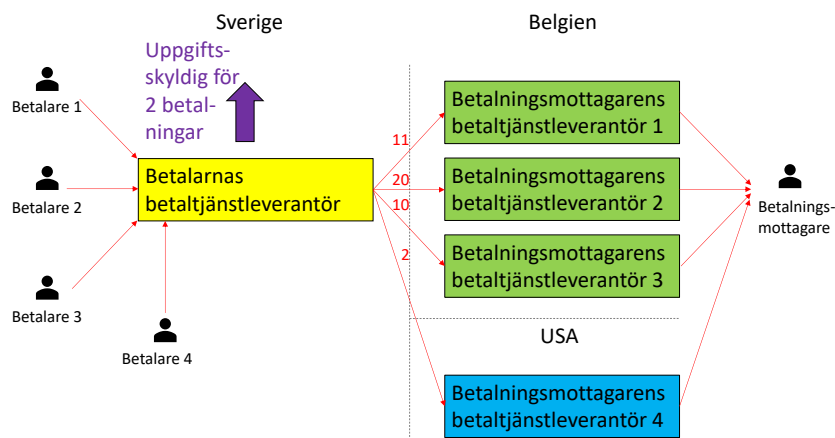
framgår att betalningsmottagaren lokaliseras med hjälp av dess identifierare. Om betalningsmottagaren saknar identifierare är det dess betaltjänstleverantörs företagsidentifieringskod som ska anges. I nämnda avsnitt redogörs för definitionerna av begreppen identifierare och företagsidentifieringskod.

Utredningen föreslår att det i 33 c kap. SFL föreskrivs att uppgiftsskyldighet endast gäller för gränsöverskridande betalningar som under ett kvartal uppgår till minst 26 stycken till en och samma identifierare. Utredningen föreslår vidare att det föreskrivs att om betaltjänstleverantören har uppgifter om att en betalningsmottagare har flera identifierare gäller uppgiftsskyldighet om de gränsöverskridande betalningarna till betalningsmottagaren uppgår till minst 26 stycken.

Beräkningen av antalet gränsöverskridande betalningar

Av artikel 243b.3 sista meningen framgår att betalarens betaltjänstleverantör, vid beräkningen av om den har tillhandahållit betaltjänster vid mer än 25 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal, ska inkludera de betaltjänster som undantagits från uppgiftsskyldigheten.

De betalningar som denne betaltjänstleverantör inte ska lämna uppgifter om på grund av att betalningsmottagaren har en betaltjänstleverantör i en annan medlemsstat, ska alltså betaltjänstleverantören räkna med i det totala antalet betalningar som har skett till betalningsmottagaren. Denna situation kan enklast illustreras genom nedanstående exempel:



I exemplet tillhandahåller betaltjänstleverantören i den gula rutan betaltjänster vid gränsöverskridande betalningar till fyra betalare. Betalarna lokaliseras till Sverige genom lokaliseringsreglerna för betalarna. Deras betaltjänstleverantör ska anses ha tillhandahållit betaltjänster i Sverige som en följd av att betalarna är lokaliserade i Sverige. Betalarnas betaltjänstleverantör är därför uppgiftsskyldig till Skatteverket i Sverige. För att betaltjänstleverantören ska vara skyldig att lämna en uppgift ska några förutsättningar vara uppfyllda. Leverantören ska ha tillhandahållit minst 26 gränsöverskridande betalningar⁹ till en och samma betalningsmottagare under ett kvartal. Dessutom ska betalningsmottagaren inte ha en betaltjänstleverantör som är lokaliserad till en annan medlemsstat. Om betalningsmottagaren har en betaltjänstleverantör som är lokaliserad till en medlemsstat är inte betalarnas betaltjänstleverantör skyldig att lämna uppgifter om betalningen. Betalningsmottagaren använder sig i exemplet ovan av flera betaltjänstleverantörer, både inom EU och i tredjeland. Betaltjänstleverantörerna nr 1–3 lokaliseras till Belgien och betaltjänstleverantör nr 4 till USA, vilket framgår av deras BIC-koder eller andra företagsidentifieringskoder.

Totalt är det fråga om 43 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare. Betalarnas betaltjänstleverantör är undantagen från uppgiftsskyldighet för de 41 betalningar som har skett genom de betaltjänstleverantörer som finns i Belgien. Betalarnas betaltjänst-

⁹ Bedömningen av om det är fråga om en gränsöverskridande betalning görs utifrån definitionen av gränsöverskridande betalning och lokaliseringsreglerna, se avsnitt 6.2.2 och 6.2.3.

leverantör är endast uppgiftsskyldig i Sverige för de 2 betalningar som har skett till betalningsmottagaren genom betaltjänstleverantören i USA. Om inte betalningarna hade skett till Belgien skulle inte heller uppgiften om betalningarna till USA omfattats av uppgiftsskyldigheten, eftersom de inte uppgår till 26. Nu finns emellertid regeln i mervärdesskattedirektivet som föreskriver att betalningarna till Belgien ska inkluderas vid beräkningen. Betalarnas betaltjänstleverantör blir härigenom uppgiftsskyldig för de två betalningarna till USA. Detta förutsätter att betalarnas betaltjänstleverantör har uppgifter om att betalningsmottagaren har flera identifierare.

I det föreslagna 33 c kap. SFL bör föreskrivas att om betalarens betaltjänstleverantör inte ska lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning ska denne ändå inkludera den betalningen i beräkningen av om leverantören har tillhandahållit minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal.

6.4 Vilka uppgifter ska lämnas?

Utredningens förslag: En betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig ska lämna uppgift om

1. sin företagsidentifikationskod,
2. betalningsmottagarens
 - a) namn eller företagsnamn,
 - b) adress,
 - c) registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skattenummer, och
 - d) Iban-nummer eller, om Iban-nummer inte är tillgängligt, en annan identifierare för betalningsmottagaren,
3. företagsidentifikationskod för betalningsmottagarens betaltjänstleverantör om betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto,
4. datum, tidpunkt, belopp och valuta för betalningarna och för eventuella återbetalningar som är relaterade till dessa betalningar,
5. från vilken medlemsstat betalningen har skett och, när det är fråga om en återbetalning, till vilken medlemsstat återbetalningen har skett,

6. de uppgifter som används för att lokalisera betalningens ursprung eller återbetalningens destination,

7. uppgift som otvetydigt identifierar betalningen och återbetalningen, och

8. att, i förekommande fall, betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler.

Skyldigheten att lämna de uppgifter som avses första stycket 2 b–d och 8 gäller endast om betaltjänstleverantören har tillgång till uppgifterna.

Skälen för utredningens förslag

Skillnad i systematiken mellan mervärdesskattedirektivet och skatteförfarandelagen

Som framgått är det skillnad i systematiken mellan de nu aktuella bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet och de bestämmelser som finns i skatteförfarandelagen, se avsnitt 5.3.2. I mervärdesskattedirektivet är det betaltjänstleverantörernas dokumentationsskyldighet som är i fokus, medan det i skatteförfarandelagen är uppgiftsskyldigheten. För att regleringen av den nya uppgiftsskyldigheten ska få samma struktur som övrig reglering i skatteförfarandelagen bör uppgiftsskyldigheten – och inte dokumentationsskyldigheten – vara det centrala i 33 c kap. SFL. Det bör därför införas bestämmelser i 33 c kap. SFL som anger vilken typ av uppgifter som ska lämnas av betaltjänstleverantörerna. Dessa bestämmelser bör spegla artikel 243d i mervärdesskattedirektivet. Bestämmelser om dokumentationsskyldigheten bör tas in i 39 kap. SFL där övrig reglering av sådan skyldighet i skatteförfarandelagen finns.

I det följande utgår utredningen från att den typ av uppgifter som betaltjänstleverantörerna ska ”föra register” om enligt artikel 243d är den typ av uppgifter som betaltjänstleverantörerna är skyldiga att lämna.

Uppgifter om den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören

Av punkten 1a i artikel 243d framgår att betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar betaltjänstleverantören. Det är den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantörens uppgifter som avses i denna punkt, vilket framgår av bilagan till kommissionens genomförandeförordning. I bestämmelsen ställs krav på att en sådan kod ”otvetydigt” ska identifiera betaltjänstleverantören. Innebörden av begreppet ”företagsidentifieringskod” klargörs inte i de EU-rättsliga dokumenten. Utredningen tolkar begreppet otvetydigt som att det ställs krav på att koden klart ska identifiera betaltjänstleverantören, se vidare avsnitt 6.2.3.

I de fall en betaltjänstleverantör har en BIC-kod som är gemensam för flera betaltjänstleverantörer, såsom sparbankerna, bör betaltjänstleverantören även ange en annan företagsidentifieringskod så att det går att identifiera den uppgiftslämnande betaltjänstleverantören. Det skulle t.ex. kunna vara ett clearingnummer som identifierar vilken betaltjänstleverantör det är fråga om.

Uppgifter om betalningsmottagaren

Punkterna 1b, 1c, 1d, och 1f i artikel 243d avser uppgifter som betaltjänstleverantören ska lämna om betalningsmottagaren. Av punkten 1b framgår att betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om betalningsmottagarens namn eller företagsnamn så som det framgår av betaltjänstleverantörens register. I bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det är fråga om alla namn på betalningsmottagaren som finns tillgängliga i betaltjänstleverantörernas register, inklusive juridiskt namn och företagsnamn. Som exempel på format anges att det kan vara kortmottagarens namn, säljarens namn eller kreditgivarens namn. Utredningen tolkar punkten 1b som att betaltjänstleverantören inte behöver kontrollera om namnet är korrekt i t.ex. officiella register.

Av punkten 1c framgår att betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om betalningsmottagarens registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skatteregistreringsnummer. Begreppet ”nationellt skatteregistreringsnummer” motsvaras av ”national tax number” i den engelska versionen av mervärdesskattedirektivet. Be-

greppet ”national tax number” har tidigare översatts till ”nationellt skattenummer” i mervärdesskattedirektivet och i den svenska lagtext där direktivets bestämmelser har införts.¹⁰ I det föreslagna 33 c kap. SFL bör därför begreppet nationellt skattenummer användas.

Även vad gäller registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skattenummer behöver information bara lämnas om uppgiften finns tillgänglig, vilket bör anses vara fallet om betaltjänstleverantören har uppgiften i sina register. En betalningsmottagare kan också sakna skattenummer, t.ex. om det är fråga om en privatperson.

Av punkt 1d framgår att uppgifter ska lämnas om betalningsmottagarens Iban-nummer eller, om Iban-numret inte är tillgängligt, varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalningsmottagaren och anger dennes plats. Av ordalydelsen i punkt 1d framstår det som att betaltjänstleverantören alltid är skyldig att lämna uppgifter om en annan identifierare om Iban-nummer saknas. I bilagan till kommissionen genomförandeförordning anges dock att det är obligatoriskt för en betaltjänstleverantör att lämna uppgifter om betalningsmottagarens identifierare när medel överförs till ett betalningskonto hos betalningsmottagaren. I artikel 243c.2 föreskrivs dessutom att betalningsmottagaren kan sakna identifierare och då ska i stället uppgifter som identifierar betalningsmottagarens betaltjänstleverantör lämnas. Av punkt 1e i artikel 243d framgår att detta är fallet när betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto.

Mot bakgrund av dessa bestämmelser förefaller det orimligt att det skulle vara ett obligatoriskt krav på betaltjänstleverantören att lämna uppgifter om en betalningsmottagares identifierare eftersom betalningsmottagaren endast har identifierare om den har betalkonto. Detta stöds också av skälen till ändringarna till mervärdesskattedirektivet¹¹ (punkt 5) vari uttalas att identifierare inte anses vara tillgängliga

i fall då medel överförs till en betalningsmottagare utan att något betalkonto skapas i betalarens namn, när medlen inte krediteras något av

¹⁰ Begreppet ”national tax number” förekommer i artiklarna 361 och 369p i mervärdesskattedirektivet och har översatts till ”nationellt skattenummer”. De artiklarna har implementerats i förordning (2011:1262) om särskilda ordningar för mervärdesskatt för distansförsäljning av varor och för tjänster, där ”nationellt skattenummer” används. Även i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 815/2012 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 har ”national tax number” översatts till ”nationellt skattenummer”.

¹¹ Se fotnot 1.

betalningsmottagarens betalkonton eller när det inte finns någon annan identifierare för betalaren eller betalningsmottagaren.

I regleringen i skatteförfarandelagen bör det därför framgå att uppgifter om identifierare endast ska lämnas om de finns tillgängliga för betaltjänstleverantören.

I punkt 1f i artikel 243.d anges att uppgifter om betalningsmottagarens adress ska lämnas om sådan är tillgänglig och såsom den framgår av betaltjänstleverantörens register. Betaltjänstleverantören behöver alltså endast lämna adressuppgifter under förutsättning att den redan har kännedom om uppgifterna, t.ex. eftersom betalningsmottagaren är en kund till betaltjänstleverantören. Betaltjänstleverantören behöver således inte söka efter en adressuppgift utanför sina egna register eller kontrollera om adressen är korrekt i t.ex. officiella register. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att med adress avses alla adresser till betalningsmottagaren som finns tillgängliga i betaltjänstleverantörens register (officiell adress, företagsadress och lageradress). Som exempel på format anges att det kan vara kortmottagarens adress, säljföretagets adress eller kontoinnehavarens adress.

Uppgifter om betalningsmottagarens betaltjänstleverantör

Av artikel 243d.1e framgår att i det fall en betalningsmottagare mottar medel utan att inneha ett betalkonto ska uppgifter lämnas om BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar och anger den betaltjänstleverantörs plats som agerar på uppdrag av betalningsmottagaren. Den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören behöver således endast lämna dessa uppgifter om betalningsmottagaren saknar betalkonto och därför inte har något Iban-nummer eller annan identifierare. Detta bör regleras i 33 c kap. SFL.

När en betaltjänstleverantör både är den leverantör som agerar på uppdrag av en betalningsmottagare som saknar betalkonto och den leverantör som är uppgiftsskyldig till Skatteverket, kommer leverantören sannolikt att behöva lämna uppgifter om sin BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod på två ställen i det elektroniska standardformuläret. Det framgår av utformningen av artikel 234d i mervärdesskattedirektivet.

Uppgifter om betalningar och återbetalningar

Av punkterna 1g och 1h i artikel 243d framgår att en betaltjänstleverantör ska lämna uppgifter om betalningar och uppgifter om alla återbetalningar som identifierats som relaterade till betalningarna. I punkten 2 förklaras vilka uppgifterna är som ska lämnas enligt punkterna 1g och 1h.

Av punkten 2a framgår att betaltjänstleverantörerna ska lämna uppgifter om datum och tidpunkt för betalningen eller återbetalningen. I bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det är fråga om ”purchase data, execution date eller transaction created date”.

I punkt 2b anges att uppgifter ska lämnas om belopp och valuta för betalningen eller återbetalningen.

Av punkt 2c framgår att en betaltjänstleverantör ska lämna uppgift om

[d]en ursprungsmedlemsstat där betalning erhållits av betalningsmottagaren eller för dennes räkning, den medlemsstat där återbetalning sker, när detta är lämpligt, och de uppgifter som används för att fastställa ursprung eller destination för betalningen eller återbetalningen i enlighet med artikel 243c.

Av den första satsen i meningen framstår det som att det är uppgifter om den medlemsstat *där betalningen mottagits* som ska lämnas, dvs. den medlemsstat där betalningsmottagaren befinner sig enligt lokaliseringsreglerna.¹² Enligt utredningens bedömning har emellertid den svenska versionen av punkten 2c i denna del en annan språklig innebörd än de engelska, franska och tyska versionerna. I dessa versioner anges att det är ”the Member State of origin of the payment received by or on behalf of the payee”¹³, ”l’État membre d’origine du paiement reçu par le bénéficiaire ou en son nom”¹⁴ respektive ”den Ursprungsmitgliedstaat der vom Zahlungsempfänger oder in seinem Namen

¹² Lokaliseringsreglerna redogörs för i avsnitt 6.2.3.

¹³ Engelsk version punkt 2c: “the Member State of origin of the payment received by or on behalf of the payee, the Member State of destination of the refund, as appropriate, and the information used to determine the origin or the destination of the payment or of the payment refund in accordance with Article 243c”.

¹⁴ Fransk version punkt 2c: “l’État membre d’origine du paiement reçu par le bénéficiaire ou en son nom, l’État membre de destination du remboursement, selon le cas, et les informations utilisées pour déterminer l’origine ou la destination du paiement ou du remboursement de paiement conformément à l’article 243 quater”.

erhaltenen Zahlung¹⁵ som betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om. Dessa språkversioner anger således till skillnad från den svenska att det är den medlemsstat *från vilken betalningen har skett* som avses och som betaltjänstleverantören således ska lämna uppgift om. Det bör även noteras att det redan finns ett krav på att betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter om var betalningsmottagaren befinner sig i punkterna 1d–f i artikel 243d.

Att avsikten är att betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter om betalarens plats framgår också av punkt 6 i skälen till det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet¹⁶. Det får anses stå klart att den svenska språkversionen av punkten 2c är felaktig i denna del och att det är landet från vilket betalningen har skett som betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om. Enligt utredningens bedömning är det vidare inte lämpligt att begreppet ursprungsmedlemsstat används i den svenska lagtexten eftersom det för tankarna till platsen för leverans inom mervärdesbeskattningen. Utredningen föreslår därför, i enlighet med vad som anförts ovan, att kravet utformas som att betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om den medlemsstat från vilken betalningen har skett.

Vad gäller den del i punkt 2 som avser återbetalningar är den svenska språkversionen korrekt. Betaltjänstleverantören ska således lämna uppgift om den medlemsstat till vilken återbetalningen har skett.

Vilken typ av uppgift som ska lämnas om den medlemsstat från vilken betalningen har skett eller till vilken återbetalningen har skett framgår av bilagan till genomförandeförordningen. Där anges att det är landskod för betalaren respektive landskod för mottagaren av återbetalningen som avses.

Av punkten 2c framgår vidare att betaltjänstleverantören ska uppgive vilka uppgifter som den har använt för att fastställa ursprunget eller destinationen för betalningen eller återbetalningen.¹⁷ För att identifiering av betalaren ska undvikas anges i bilagan till genomförandeförordningen att detaljer i informationen inte ska överföras. Som exempel på format anges att betaltjänstleverantören ska ange om platsen har härletts från betalarens Iban-nummer eller från

¹⁵ Tysk version punkt 2c: “den Ursprungsmitgliedstaat der vom Zahlungsempfänger oder in seinem Namen erhaltenen Zahlung, den Bestimmungsmitgliedstaat, in dem die Erstattung erfolgt, falls zutreffend, sowie die Informationen, die zur Ermittlung des Ursprungs oder des Bestimmungsortes der Zahlung oder der Zahlungserstattung gemäß Artikel 243c notwendig sind“.

¹⁶ Se fotnot 1.

¹⁷ Artikel 243c innehåller lokaliseringsreglerna, se avsnitt 6.2.3.

kortinnehavarens BIN-nummer. Uppgifter om t.ex. Iban-nummer, BIN-nummer och adress bör aldrig överföras. I ljuset av regleringen i övrigt får bestämmelsen förstås så att en betaltjänstleverantör som t.ex. har lokaliserat betalarens plats med hjälp av Iban-numret ska ange *att* det är ett Iban-nummer som har använts för att fastställa ursprunget/destinationen för betalningen, men *inte vilket* Iban-nummer det är fråga om.

Enligt punkten 2d i artikel 243d ska betaltjänstleverantören lämna uppgift om varje hänvisning som otvetydigt identifierar betalningen. Av bilagan till genomförandeförordningen framgår att det som avses är inlösaers referens och transaktions-id. Att det ska vara otvetydigt torde betyda att det inte får finnas oklarheter avseende vilken betalning som avses.

Det kan konstateras att det inte krävs någon referens som identifierar en eventuell återbetalning. Vid en återbetalning kommer den person som ursprungligen var betalare att bli betalningsmottagare avseende det återbetalda beloppet. Den person som ursprungligen var betalningsmottagare blir då i stället betalare. Om betalaren vid en återbetalning skulle bli betalningsmottagare i mervärdesskatte-direktivets mening, kan den situationen uppstå att uppgifter ska lämnas om den personens namn, adress m.m. Av punkten 6 i skälen till direktivet framgår emellertid att syftet är att den enda information om betalaren som ska bevaras är den plats där betalaren befinner sig.

Med hänsyn till detta bör, enligt utredningens mening, i återbetalningssituationen den ursprungliga betalaren alltjämt betraktas som betalare och den ursprungliga betalningsmottagaren som betalningsmottagare.

Det kan emellertid antas att det inte är helt ovanligt att en betaltjänstleverantör inte känner till att det är fråga om en återbetalning. Betalningen och återbetalningen kan t.ex. genomföras under olika kvartal, vilket innebär olika tidpunkter för när betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter till Skatteverket. Vidare kan det vara så att en återbetalning sker genom t.ex. en voucher eller på ett annat sätt som medför att betaltjänstleverantören inte kan avgöra om det är en återbetalning. Det finns sannolikt ett antal situationer där betaltjänstleverantören inte på något enkelt sätt kan få vetskap om en koppling till en tidigare betalning. Kravet på att lämna uppgifter om återbetalningar bör därför endast aktualiseras när betaltjänstleverantören har vetskap om att det är fråga om en återbetalning. I de situationer

då betalningsmottagaren inte vet att det är fråga om en återbetalning får den behandlas som en vanlig betalning.

För att uppgiftsskyldighet ska aktualiseras för den betalning som betaltjänstleverantören inte vet är en återbetalning krävs att övriga krav är uppfyllda, t.ex. att det under ett kvartal har skett minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma mottagare etc. Att dessa förutsättningar kommer att uppfyllas är sannolikt inte särskilt troligt. Det skulle innebära att en person får ca två återbetalningar i veckan under ett kvartal.

Av punkten 2e i artikel 243d framgår att uppgifter om betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler ska lämnas i förekommande fall. Av bilagan till genomförandeförordningen framgår att det som avses är ”Point of Sale (POS) Entry Mode”. Enligt utredningens bedömning ska således den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören lämna uppgift om att betalningen initierats i en näringsidkarens fysiska lokal när det framgår av uppgifterna från kortbetalningen. Skyldigheten att lämna sådana uppgifter bör enligt utredningens bedömning endast gälla om betaltjänstleverantören har tillgång till uppgifterna.

Sammanfattning

Utredningen anser sammanfattningsvis att det bör införas regler i det föreslagna 33 c kap. SFL som motsvarar artikel 243d i mervärdesskattedirektivet. Uppgifter om Iban-nummer eller annan identifierare samt uppgifter om betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler bör emellertid endast behöva lämnas om sådana uppgifter finns tillgängliga. Vidare bör det införas krav på betaltjänstleverantören att lämna uppgift om den medlemsstat från vilken en betalning har skett.

6.5 När ska betaltjänstleverantören lämna uppgifterna till Skatteverket?

Utredningens förslag: Betaltjänstleverantören ska lämna uppgifterna till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Skälen för utredningens förslag

En betaltjänstleverantör som är skyldig att föra register ska enligt artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet göra uppgifterna tillgängliga för sin hem- eller värdmedlemsstat, i enlighet med artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete. Innebörden av uttrycket ”göra uppgifterna tillgängliga” förklaras inte närmare i direktivet. I artikel 24b.1 andra stycket a i förordningen om administrativt samarbete föreskrivs att varje medlemsstat ska ”samla in” de aktuella uppgifterna senast vid utgången av den månad som följer det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Skrivningen skulle kunna uppfattas som att Skatteverket kontinuerligt ska agera för att få in uppgifterna. En sådan ordning förefaller emellertid inte rimlig. Av skälen till det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet¹⁸ framgår dessutom att betaltjänstleverantörerna ska vara skyldiga att dels dokumentera uppgifter, dels rapportera uppgifter (se punkterna 4, 6, 7, 8 och 9). Mot denna bakgrund bedömer utredningen att uttrycket ”göra uppgifterna tillgängliga” avser att betaltjänstleverantören ska vara skyldig att rapportera in uppgifterna varje kvartal till Skatteverket.

Det bör därför införas en bestämmelse i 33 c kap. SFL där det anges att betaltjänstleverantören ska lämna uppgifterna till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

6.6 Formkrav

Utredningens förslag: En betaltjänstleverantör ska lämna uppgifterna i ett fastställt formulär som motsvarar ett sådant standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b i förordningen om administrativt samarbete.

Skälen för utredningens förslag

Skyldigheten för en betaltjänstleverantör att lämna uppgifter framgår av artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet som hänvisar till artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete. I artikel 24b.1

¹⁸ Se fotnot 1.

andra stycket b föreskrivs att uppgiftslämnandet ska ske med hjälp av ett elektroniskt standardformulär. Enligt artikel 24e första stycket d ska kommissionen genom genomförandeakter anta standardformuläret. Av kommissionens genomförandeförordning framgår bl.a. att medlemsstaterna endast ska överlämna betalningsinformation till Cesop som är komplett och omfattar alla obligatoriska fält enligt artikel 243d i mervärdesskattedirektivet (dvs. alla uppgifter som ska lämnas) och som uppfyller kraven i bilagan till genomförandeförordningen (artikel 3.2). Vidare framgår att det elektroniska standardformuläret ska lämnas in i ett standardiserat XML-format i enlighet med databellen i bilagan (artikel 4). Förordningen om administrativt samarbete och genomförandeförordningen är direkt tillämpliga i medlemsstaterna.

Även om skyldigheten för medlemsstaterna att se till att uppgiftslämnandet sker i ett elektroniskt standardformulär föreskrivs i förordningen om administrativt samarbete, är det genom mervärdesskattedirektivets hänvisning till förordningen som betaltjänstleverantörens skyldighet framgår. Det bör därför i svensk lag införas krav på att betaltjänstleverantörerna ska lämna uppgifterna i viss form.

I skatteförfarandelagen regleras formkraven för uppgiftslämnande i 38 kap. SFL. Där anges att fastställda formulär ska användas för att lämna vissa uppgifter, t.ex. land-för-land-rapporter och uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang (38 kap. 1 § SFL). Det är därför lämpligt att det i denna paragraf även tas in en bestämmelse om att ett fastställt formulär ska användas för att lämna uppgifter enligt det föreslagna 33 c kap. SFL.

Skatteverket har enligt skatteförfarandeförordningen (2011:1261), SFF, en skyldighet att fastställa formulär som föreskrivs i skatteförfarandelagen (22 kap. 3 § SFF). Skatteförfarandelagen är en teknikneutral lag, vilket innebär att lagen tillåter såväl elektronisk som pappersbaserad kommunikation. Det innebär att Skatteverket generellt har en befogenhet att tillåta elektroniska formulär som ett komplement till pappersformulären. Det är däremot inte möjligt för Skatteverket att bestämma att uppgifter endast kan lämnas elektroniskt utan uttrycklig reglering.¹⁹

Om betaltjänstleverantörerna inte lämnar uppgifterna i rätt format till Skatteverket kan inte Skatteverket fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen om administrativt samarbete. Eftersom det är

¹⁹ Ett deklarationsombud får t.ex. endast lämna deklARATIONER elektroniskt (6 kap. 5 § SFL).

mycket viktigt att betaltjänstleverantörer rapporterar i tid och på rätt sätt föreslår utredningen i avsnitt 7.3 och 7.5 att en sanktion i form av en särskild avgift (rapporteringsavgift) ska tas ut av en betaltjänstleverantör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 33 c kap. SFL. En sådan avgift ska kunna tas ut om betaltjänstleverantören inte har lämnat uppgifter enligt angivna formkrav. Eftersom en sanktionsavgift kan tas ut bör det, mot bakgrund av förutsebarhetsprincipen, tydligt framgå vilka formkrav som betaltjänstleverantörerna har att iaktta.

I skatteförfarandelagen bör det därför klart framgå att betaltjänstleverantörerna ska lämna uppgifterna i elektronisk form. Det regleras lämpligen genom att det i 38 kap. SFL införs en ny 4 § som föreskriver ett krav på att uppgifter som ska lämnas av betaltjänstleverantörerna enligt 33 c kap. SFL ska lämnas i enlighet med artikel 24b.1 andra stycket b i förordningen om administrativt samarbete. Det elektroniska standardformuläret får sitt format och sitt innehåll definierat i kommissionens genomförandeförordning (artikel 24e första stycket d i förordningen om administrativt samarbete). Eftersom hänvisningen sker till förordningen om administrativt samarbete – som i sin tur hänvisar till genomförandeförordningen – kommer eventuella ändringar i genomförandeförordningen att få genomslag utan att den föreslagna regleringen i 38 kap. 4 § SFL behöver ändras. Skatteverket kommer dock att behöva ändra det fastställda formuläret i enlighet med en sådan ändring.

6.7 Betaltjänstleverantörens skyldighet att dokumentera och bevara uppgifter

Utredningens förslag: Betaltjänstleverantören ska i elektronisk form dokumentera de uppgifter som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten och för att Skatteverket ska kunna kontrollera skyldigheten.

Uppgifterna ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Uppgifterna ska bevaras under tre år efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes.

Skälen för utredningens förslag

Krav på dokumentationsskyldighet för betaltjänstleverantörer

I artikel 243b.1 i mervärdesskattedirektivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska kräva att betaltjänstleverantörerna håller ”tillräckligt detaljerade register” över betalningsmottagare och betaltjänster. Vad som avses med ”tillräckligt detaljerade register” framgår inte av direktivet. Det kan dock konstateras att det förhållandet att betaltjänstleverantören vid varje kvartal ska bedöma om uppgiftsskyldighet föreligger leder till att registret kan innehålla fler uppgifter än vad betaltjänstleverantören måste lämna uppgifter om. Det beror på att uppgiftsskyldighet bara föreligger om det är fråga om minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare under ett kvartal. Det kan också vara så att en annan betaltjänstleverantör ska fullgöra uppgiftsskyldigheten. Betaltjänstleverantören måste därför spara uppgifterna åtminstone tills kvartalsrapporteringen sker. Betaltjänstleverantörens register kan således behöva innehålla uppgifter om gränsöverskridande betalningar som betaltjänstleverantören inte kommer vara skyldig att lämna till Skatteverket.

Enligt utredningens mening är det emellertid inte tillräckligt att uppgifterna sparas endast fram till det tillfälle då betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter till Skatteverket. För att Sverige ska kunna fullgöra skyldigheten enligt förordningen om administrativt samarbete att lämna uppgifter till Cesop räcker det inte att betaltjänstleverantörerna har en skyldighet att lämna uppgifter. Om leverantörerna inte fullgör denna skyldighet eller om uppgiftslämnandet är bristfälligt har Sverige genom Skatteverket en skyldighet att se till att det åtgärdas. Om det inte införs krav på dokumentationsskyldighet, utöver de uppgifter som betaltjänstleverantören själv bedömer att den är uppgiftsskyldig för, kan Skatteverket inte kontrollera om uppgiftsskyldigheten fullgörs korrekt. Det skulle innebära att Skatteverket inte kan säkerställa att skyldigheten att samla in uppgifter enligt artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete fullgörs.

Mervärdesskattedirektivet innebär inte något hinder för – utan snarare förutsätter – att det införs krav på dokumentation som möjliggör för betaltjänstleverantören att räkna samman antalet betalningar och för Skatteverket att kontrollera uppgiftsskyldigheten. Det bör därför införas ett sådant krav.

Utformningen av dokumentationsskyldigheten

Fråga är då hur ett krav på dokumentation bör regleras i skatteförfarandelagen.

Utredningen föreslår i avsnitt 5.3.2 att betaltjänstleverantörens uppgiftsskyldighet ska införas i ett nytt 33 c kap. SFL som enbart reglerar denna skyldighet. Det skulle medföra att den generella dokumentationsskyldighet som föreskrivs i 39 kap. 3 § SFL kommer att omfatta betaltjänstleverantörer om inte någon ändring görs. Enligt den regeln ska den som är uppgiftsskyldig enligt 15–35 kap. i skälig omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller annan lämplig dokumentation se till att det finns underlag för att fullgöra uppgiftsskyldigheten samt för kontroll av uppgiftsskyldigheten och beskattningen.

Som ovan nämnts är betaltjänstleverantörernas dokumentation av uppgifter en grundläggande förutsättning för att de ska kunna lämna uppgifter till Skatteverket och för att Skatteverket i sin tur ska kunna överföra uppgifterna till Cesop. Utredningen föreslår i avsnitt 7.3 och 7.4 att det ska kunna utgå en sanktionsavgift vid brister i dokumentationen (dokumentationsavgift). Med beaktande av vikten av att betaltjänstleverantörerna dokumenterar och bevarar rätt slags uppgifter samt att en dokumentationsavgift kan utgå vid brister i dokumentationen, måste betaltjänstleverantörerna kunna förutse vilka uppgifter som de är skyldiga att bevara. Enligt utredningens bedömning är regeln i 39 kap. 3 § SFL inte tillräcklig för att tillgodose detta behov. Det bör därför införas en regel som specifikt reglerar betaltjänstleverantörers dokumentationsskyldighet.

Av den nya regeln bör det framgå att en betaltjänstleverantör ska dokumentera samma slags uppgifter²⁰ som betaltjänstleverantören behöver för att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet till Skatteverket och för att Skatteverket ska kunna kontrollera uppgiftsskyldigheten. Med kontroll av uppgiftsskyldigheten avses – i likhet med bestämmelsen i 39 kap. 3 § – både kontroll av om uppgiftsskyldighet överhuvudtaget föreligger och kontroll av om skyldigheten har fullgjorts riktigt och fullständigt.²¹ Det bör ske en avvägning mellan Skatteverkets intresse av att kunna kontrollera att betaltjänstleverantören rapporterat rätt uppgifter och den ökade administrativa börda för

²⁰ I avsnitt 6.4 finns utredningens överväganden avseende vilka uppgifter som ska lämnas.

²¹ Jfr prop. 1996/97:100 s. 606.

betaltjänstleverantörerna som det innebär att behöva spara den stora mängd uppgifter som det är fråga om. Dessutom bör beaktas att ju större krav på bevarande av uppgifterna som ställs desto större risk för integritetsintrång för de registrerade.

Det skulle med fog kunna hävdas att Skatteverket har behov av att se all betalningshistorik hos betaltjänstleverantören för att kunna kontrollera om allt som ska rapporteras har rapporterats. Mot bakgrund av vad som ovan sagts anser dock utredningen att det inte är försvarbart. En betaltjänstleverantör måste dock vara skyldig att bevara uppgifter om alla gränsöverskridande betalningar som leverantören har genomfört, oavsett om leverantören är uppgiftsskyldig för dem eller inte. Om betaltjänstleverantören t.ex. inte har överskridit föreskrivet antal gränsöverskridande betalningar för när uppgiftsskyldighet inträder, ska uppgifter inte lämnas till Skatteverket. Oaktat om så är fallet bör betaltjänstleverantören vara skyldig att bevara uppgifter om de gränsöverskridande betalningarna så att Skatteverket vid behov kan kontrollera om betaltjänstleverantören har gjort en korrekt bedömning avseende vilka betalningar som borde ha rapporterats. Skatteverket måste kunna kontrollera om betaltjänstleverantören har gjort en korrekt beräkning av antalet gränsöverskridande betalningar som har tillhandahållits till samma mottagare. Det kan också vara så att betalarens betaltjänstleverantör felaktigt har bedömt att uppgiftsskyldighet inte föreligger på grund av att betalningsmottagarens betaltjänstleverantör finns i en annan medlemsstat.

Betaltjänstleverantören behöver också bevara uppgifterna för egen del för att kunna beräkna om föreskrivet antal betalningar till samma betalningsmottagare under ett kalenderkvartal uppnås, dvs. sådana uppgifter som krävs för fullgörande av uppgiftsskyldigheten.

Eftersom betaltjänstleverantören är skyldig att bevara uppgifterna i elektronisk form enligt artikel 243b.4a i mervärdesskattedirektivet bör det framgå av regeln. Under förutsättning att betaltjänstleverantören bevarar uppgifterna i elektronisk form, bör det inte ställas något krav på att uppgifterna ska bevaras i ett visst format. Betaltjänstleverantörerna bör alltså fritt kunna välja sina egna elektroniska lösningar för bevarande av uppgifter.

Även om det kan antas att betaltjänstleverantörerna i många fall dokumenterar uppgifter löpande bör det i lagtexten tydliggöras när leverantören *senast* ska ha dokumenterat uppgifter på det sätt som

krävs. Utredningen föreslår i avsnitt 7.4 att dokumentationsavgiften ska knytas till den tidpunkt som uppgifter senast ska ha dokumenterats av betaltjänstleverantören. Enligt utredningens bedömning bör betaltjänstleverantören ha dokumenterat uppgifterna senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Det är samma tidpunkt som när betaltjänstleverantören, om uppgiftsskyldighet föreligger, ska lämna uppgifter till Skatteverket.

Tiden för bevarande av uppgifterna

Av 9 kap. 1 § SFF framgår att sådant underlag som avses i 39 kap. 3 § SFL (dvs. underlag som omfattas av den generella dokumentations-skyldigheten) ska bevaras under sju år efter utgången av det kalenderår som underlaget avser. I 39 kap. SFL finns även särskilda krav på dokumentation som gäller för vissa aktörer. Kraven på bevarande av sådan dokumentation varierar.²²

Av artikel 243b.4a i mervärdesskattedirektivet framgår att en betaltjänstleverantör ska bevara registren under en period av tre kalenderår efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes. Enligt utredningens bedömning bör det inte ställas krav att betaltjänstleverantörerna ska bevara uppgifter under en längre tid än vad som följer av direktivet. Detta särskilt mot bakgrund av den proportionalitetsbedömning som föregått direktivet. De uppgifter som ska samlas in avser en stor mängd betalningsinformation och delvis integritetskänsliga personuppgifter. Det bör därför införas en regel som anger att betaltjänstleverantörer ska bevara föreskrivna uppgifter under tre år från utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes. En sådan bestämmelse bör lämpligast tas in i skatteförfarandeförordningen.

²² För dokumentation gällande torg- och marknadshandel, omsättning av investeringsguld och internprissättning gäller sju års krav på bevarande. Vad gäller vissa uppgifter i kassaregister ska de bevaras under två månader efter utgången av den kalendermånad då uppgifterna registrerades i kassaregistret, under förutsättning att det inte är fråga om räkenskapsinformation. Uppgifter i personalliggare ska bevaras under två år efter utgången av det kalenderår då det för näringsverksamheten gällande beskattningsåret har gått ut. Se 9 kap. 3, 5, 7, 8, och 19 §§ SFF.

7 Kontroll och sanktioner

7.1 Skatteverket ska vara kontrollmyndighet

Utredningens förslag: Skatteverket ska vara kontrollmyndighet.

Skälen för utredningens förslag

Varken i den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet¹ eller i förordningen om administrativt samarbete² finns det några bestämmelser om hur kontrollen ska ske av att en betaltjänstleverantör följer skyldigheten att lämna uppgifter. Sverige är dock skyldigt att se till att betaltjänstleverantörerna dokumenterar och lämnar nödvändiga uppgifter. Se även avsnitt 6.7.

I utredningens direktiv noteras att det finns näringsrättsliga sanktioner i lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen, BTL) som kan beslutas av Finansinspektionen. Dessa sanktioner ska säkerställa att gällande regelverk för betaltjänstleverantörer följs. I direktivet anges att det inte är säkert att dessa sanktioner är tillräckliga för att säkerställa att betaltjänstleverantörerna uppfyller sina skyldigheter. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera om det behöver införas några ytterligare sanktioner.³

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

³ Dir. 2020:106, se bilaga 1 i betänkandet.

Om det bör införas några nya sanktioner – och i så fall vilka sanktioner som bör införas – är delvis beroende av vilken myndighet som ska vara kontrollmyndighet. Det finns omständigheter som talar för att Finansinspektionen ska ha kontrollansvar även för den nya uppgiftsskyldighet som föreslås i betänkandet. Det nya regelverket har en koppling till Finansinspektionens tillsynsområde⁴ eftersom det är fråga om en uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer. Dessutom har utredningen i avsnitt 5.5 föreslagit att många av begreppen i det nya 33 c kap. i skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, definieras genom hänvisning till definitioner i betaltjänstlagen.

Mot bakgrund av att den nya dokumentations- och uppgiftsskyldigheten har sin grund i EU-rättslig reglering på skatteområdet och att Skatteverket kommer att ha ansvaret för att föra över uppgifterna till Cesop, anser utredningen emellertid att sambandet med Skatteverkets verksamhet är mycket starkare än sambandet med Finansinspektionens verksamhet. Det är därför lämpligt att Skatteverket ska vara kontrollmyndighet och ansvara för att den nu aktuella regleringen efterlevs.

Eftersom den nya uppgiftsskyldigheten förs in i skatteförfarandelagen kommer den lagens förfaranderegler att bli tillämpliga. Det innebär att Skatteverket kommer att vara kontrollmyndighet, utan någon ändring i befintlig lagstiftning.

7.2 Skatteverkets kontrollmöjligheter

Utredningens förslag: Skatteverket ska kunna använda sig av kontrollverktygen föreläggande och revision i skatteförfarandelagen vid kontroll av om betaltjänstleverantörer fullgör sin dokumentations- och uppgiftsskyldighet.

⁴ Finansinspektionen utövar bl.a. tillsyn över efterlevnaden av betaltjänstlagen och lagen (2011:755) om elektroniska pengar, LEP. Betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare, kreditinstitut samt delvis utländska kreditinstitut utanför EES står under inspektionens tillsyn. Se 8 kap. 1 § BTL, 5 kap. 1 § LEP och 13 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF.

Skälen för utredningens förslag

En följd av att den nya uppgiftsskyldigheten föreslås regleras i 33 c kap. SFL är att Skatteverket kommer att ha tillgång till ett antal kontrollverktyg om ingen ändring görs i skatteförfarandelagen. Ett beslut av Skatteverket om t.ex. en kontrollåtgärd får bara fattas om det är förenligt med proportionalitetsprincipen så som den kommer till uttryck i 2 kap. 5 § SFL.

Frågan är om dessa verktyg är tillräckliga för att Skatteverket ska kunna kontrollera om en betaltjänstleverantör fullgör sin dokumentations- och uppgiftsskyldighet. Utredningen redogör nedan för de befintliga verktyg som Skatteverket kan använda och bedömer om dessa kan anses tillräckliga.

Skatteverkets möjligheter att förelägga en betaltjänstleverantör att lämna uppgifter som behövs för kontrollen

Om Skatteverket misstänker att en betaltjänstleverantör som är, eller kan antas vara, uppgiftsskyldig inte fullgör sin *uppgiftsskyldighet* enligt 33 c kap. SFL kan myndigheten med stöd av 37 kap. 6 § SFL förelägga betaltjänstleverantören att lämna uppgift som myndigheten behöver för att kunna kontrollera skyldigheten. Om betaltjänstleverantören är skyldig att lämna uppgifter och denna skyldighet inte fullgörs, kan myndigheten med stöd av 37 kap. 2 § SFL förelägga betaltjänstleverantören att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Skatteverket kan, men stöd av ovan nämnda 37 kap. 6 § SFL, genom föreläggande kontrollera att en uppgiftsskyldighet har uppfyllts eller borde ha uppfyllts när tidpunkten för uppgiftsskyldigheten för aktuellt kalenderkvartal har passerats. Utredningen anser att de befintliga verktygen i skatteförfarandelagen om föreläggande för att kontrollera uppgiftsskyldigheten är tillräckliga för Skatteverkets behov.

Skatteverket kan vidare med stöd av 37 kap. 7 § SFL kontrollera den *dokumentationsskyldigheten* i 39 kap. 3 §. Den regeln ger alltså Skatteverket möjlighet att genom föreläggande kontrollera en aktör redan innan tidpunkten för uppgiftsskyldigheten har passerats. Eftersom 37 kap. 7 § SFL endast hänvisar till 39 kap. 3 § SFL kommer emellertid inte den bestämmelse om dokumentationsskyldighet som utredningen föreslagit ska intas i 39 kap. 3 b § SFL att omfattas av bestämmelsen, se avsnitt 6.7. Frågan är därför om det behöver in-

föras en möjlighet för Skatteverket att genom föreläggande kontrollera en betaltjänstleverantörs dokumentationsskyldighet innan tidpunkten då det går att förelägga denne att lämna uppgifter för att kontrollera uppgiftsskyldigheten.

En betaltjänstleverantör kommer att vara skyldig att lämna uppgifter till Skatteverket. Mot bakgrund av att en betaltjänstleverantör ska ha fullgjort dokumentationsskyldigheten vid samma tidpunkt som betaltjänstleverantören ska ha lämnat uppgifter till Skatteverket finns det inget behov av en bestämmelse motsvarande den i 37 kap. 7 § SFL.⁵

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det inte behöver införas några nya bestämmelser om föreläggande att lämna uppgifter.

Skatteverkets förelägganden som syftar till att kontrollera dokumentations- eller uppgiftsskyldighet får enligt 47 kap. 1 § SFL inte omfatta alla uppgifter. Undantagna är t.ex. uppgifter som har ett betydande skyddsintresse, om det finns särskilda omständigheter som gör att uppgifterna inte bör komma till någon annans kännedom och om uppgifternas skyddsintresse är större än deras betydelse för kontrollen.⁶ Exempel på skyddsvärda handlingar kan vara sådana som innehåller företagshemligheter.⁷

Skatteverket har enligt 44 kap. 2 § SFL möjlighet att förena ett föreläggande med vite om det finns anledning att anta att föreläggandet annars inte följs. Frågor om utdömande av vite prövas av förvaltningsrätten (44 kap. 4 § SFL och 6 § lagen [1985:206] om viten). Det bör dock noteras att det i vissa situationer är förbjudet att förena förelägganden med vite. I avsnitt 7.3–7.5 nedan föreslår utredningen att det ska tas ut dokumentations- eller rapporteringsavgift för en betaltjänstleverantör som inte fullgör sina skyldigheter. Ett föreläggande får inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som kan leda

⁵ En betaltjänstleverantör kommer att vara skyldig att dokumenterat uppgifter senast vid utgången av den månad som följer efter det kvartal som uppgifterna avser. Denna tidpunkt sammanfaller med den tidpunkt då betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter till Skatteverket. Se avsnitt 6.5 och 6.7.

⁶ Även handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken (1972:740) undantas. Av 27 kap. 2 § rättegångsbalken framgår bl.a. att en handling inte får tas i beslag om det kan antas att dess innehåll är sådant att den som i sin yrkesutövning har tystnadsplikt inte får höras som vittne om uppgifterna i handlingen som innehas av denne eller av den till vars förmån tystnadsplikten gäller.

⁷ Prop. 1993/94:151 s. 97 f.

till en sådan avgift och föreläggandet avser en fråga som har samband med den misstänkta gärningen (44 kap. 3 § SFL).⁸

Övriga kontrollverktyg och tvångsmedel som Skatteverket kan använda

I fall där det finns behov av en fördjupad utredning kan Skatteverket enligt 41 kap. 2 § 1 SFL besluta om revision hos en betaltjänstleverantör för att kontrollera att uppgiftsskyldigheten enligt den föreslagna 33 c kap. 5 § SFL har fullgjorts. Skatteverket kan vidare, med stöd av 41 kap. 2 § 2, besluta om revision för att kontrollera att det finns förutsättningar för att fullgöra en uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma.

Om betaltjänstleverantören inte samarbetar vid revisionen kan Skatteverket med stöd av 44 kap. 1 § jämfört med 41 kap. 12 § samt 45 kap. SFL använda sig av tvångsåtgärderna vitesföreläggande eller bevissäkring. Som nämnts ovan bör emellertid ett föreläggande till en betaltjänstleverantör inte förenas med ett vite om det kan bli aktuellt för Skatteverket att ta ut de särskilda avgifter som föreslås i avsnitt 7.3–7.5.

Bevissäkring är en mer ingripande tvångsåtgärd än vitesföreläggande. Med bevissäkring avses revision i den reviderades verksamhetslokaler, eftersökande och omhändertagande av handlingar samt försegling av lokal, förvaringsplats eller annat utrymme (45 kap. 2 § första stycket SFL). Alla typer av revision som beslutas enligt 41 kap. SFL omfattas av reglerna om bevissäkring.

I 47 kap. 2 § SFL finns vissa begränsningar av vilka handlingar som Skatteverket får granska vid en revision eller bevissäkring, t.ex. undantas handlingar som har ett betydande skyddsintresse.⁹

⁸ Förbudet mot att förena ett föreläggande med vite har införts för att anpassa regleringen till den s.k. passivitetsrätten som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen. När vitesförbudet infördes innebar det att en skattskyldig inte ska vara skyldig att medverka i en skatteutredning avseende en fråga som har samband med den gärning som omfattas av en uppkommen misstanke om skattebrott. Förbudet har därefter kommit att omfatta gärningar som kan leda till andra särskilda avgifter i skatteförfarandelagen, se t.ex. prop. 2005/06:169 s. 52 f., prop. 2006/07:105 s. 73 f., prop. 2010/11.:165 s. 424, prop. 2018/19:9 s. 100 f. och prop. 2019/20:74 s. 159 ff.

⁹ Även handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken undantas samt handlingar som inte omfattas av revisionen eller bevissäkringen. Se även fotnot 4 ovan.

Skatteverket har även möjlighet att genom tredjemansföreläggande (37 kap. 9 och 10 §§ SFL) och tredjemansrevision (41 kap. 2 § andra stycket SFL) hämta in uppgifter från en annan person än betaltjänstleverantören. Utredningen bedömer det som mindre troligt att dessa verktyg kommer att användas vid den kontroll som kan bli aktuell med anledning av den nu föreslagna regleringen.

Sammanfattning

Skatteverket har flera olika typer av verktyg som kan användas för att kontrollera om en betaltjänstleverantör fullgör sin dokumentations- och uppgiftsskyldighet. Kontrollverktygen kan användas både vid vanliga skrivbordskontroller och då det finns behov av en mer ingående granskning. Utredningen bedömer att Skatteverkets behov av att kunna kontrollera om en betaltjänstleverantör fullgör sin dokumentations- och uppgiftsskyldighet kan tillgodoses med de befintliga kontrollverktyg som Skatteverket har tillgång till i dag.

Som redogjorts för ovan finns det även regler som skyddar en betaltjänstleverantör från oproportionerliga intrång och men i övrigt i samband med Skatteverkets kontroll. Utredningen anser att det är väl avvägda regler som är tillräckliga för att skydda betaltjänstleverantörerna vid kontrollen. Några nya skyddsbestämmelser behöver därför inte införas.

7.3 Sanktioner i form av särskilda avgifter bör införas för betaltjänstleverantörer

Utredningens förslag: En sanktion i form av en särskild avgift ska kunna tas ut av betaltjänstleverantörer som inte har fullgjort dokumentations- eller uppgiftsskyldigheten.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 7.2 föreslår utredningen att de befintliga kontroll- och tvångsåtgärderna som finns i skatteförfarandelagen ska gälla för betaltjänstleverantörer. Det innebär att Skatteverket kommer att ha

möjlighet att förelägga en betaltjänstleverantör vid vite och ansöka om utdömmande av vitet hos förvaltningsrätten om inte den föreslagna dokumentations- eller uppgiftsskyldigheten fullgörs. Föreläggande vid vite och utdömmande av vitet är emellertid ett relativt tidskrävande förfarande. Till det kommer att ett vitesföreläggande inte kan anses vara lika avskräckande som t.ex. en väl avvägd sanktion.

Skatteverket är skyldigt att överföra uppgifter till Cesop vid vissa tidpunkter, vilket innebär att det är av största vikt att betaltjänstleverantörerna bevarar de uppgifter som krävs och lämnar uppgifter till Skatteverket i rätt tid. Utredningen bedömer att föreläggande vid vite inte är ett tillräckligt effektivt styrmedel för att förmå betaltjänstleverantörerna att fullgöra sina skyldigheter att lämna och dokumentera uppgifter inom angivna tidsramar.

Det är inte heller lämpligt med straffrättsliga sanktioner. Om det sker överträdelse kommer de till största delen att ske i juridiska personers verksamhet där det många gånger är svårt eller i vart fall olämpligt att peka ut en fysisk person som uppfyller rekvisitet för brott (t.ex. krav på uppsåt eller oaktsamhet).¹⁰

Genom befintliga bestämmelser i skatteförfarandelagen finns det möjlighet att påföra olika slag av sanktionsavgifter i form av särskilda avgifter. De särskilda avgifterna har gemensamt att de bygger på strikt ansvar, dvs. att det varken krävs uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska kunna tas ut. Ett strikt ansvar ger förutsättningar för ett snabbare och enklare beivrande av överträdelse än om en uppsåtsbedömning ska göras.¹¹ Utrymmet för bedömningar blir också mindre än om det för ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet.¹² Utredningen anser mot denna bakgrund att det bör införas sanktioner för betaltjänstleverantörer i form av särskilda avgifter i skatteförfarandelagen.

Utredningen bedömer att det behövs två olika slag av avgifter. Det bör finnas en avgift som kan påföras en betaltjänstleverantör som inte har fullgjort sin dokumentationsskyldighet eftersom dokumentationen är en grundläggande förutsättning för att rapportering ska kunna ske. En sådan avgift kan dock inte tas ut för de situationer då betaltjänstleverantören har dokumenterat och bevarat de uppgifter som krävs, men inte lämnat uppgifter i tid. Det bör därför även

¹⁰ Jfr prop. 2019/20:74 s. 137.

¹¹ För en genomgång av för- och nackdelar med sanktionsavgifter hänvisas till SOU 2014:83 s. 106.

¹² Jfr prop. 2019/20:74 s. 139.

införas en avgift som kan tas ut av en betaltjänstleverantör som inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

7.4 Dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer

7.4.1 Dokumentationsavgift bör införas

Utredningens förslag: Dokumentationsavgift ska, enligt en ny bestämmelse i 49 b kap. skatteförfarandelagen, kunna tas ut av en betaltjänstleverantör vid bristande dokumentation.

Skälen för utredningens förslag

Möjligheten för Skatteverket att påföra särskilda avgifter finns i skatteförfarandelagen för vissa aktörer som inte har dokumenterat uppgifter på det sätt som lagen föreskriver. Bestämmelserna avser kontrollavgifter och dokumentationsavgifter och finns i 50 kap. respektive 49 b kap. SFL.

Kontrollavgifter rör kassaregister, personalliggare, torg- och marknadshandel samt omsättning av investeringsguld. Kontrollavgift för kassaregister och personalliggare tas ut om Skatteverket i samband med ett kontrollbesök anser att kraven i lagen inte har följts.

I 49 b kap. SFL finns det bestämmelser om dokumentationsavgift. Reglerna gäller för rapporteringsskyldiga finansiella institut som ska lämna kontrolluppgifter enligt 22 a kap. eller 22 b kap. SFL.¹³ Bestämmelserna i 49 b kap. SFL motiverades vid införandet med att det fanns brister i lagstiftningen avseende åtgärder för att se till att dessa institut lever upp till sina skyldigheter att samla in och bevara handlingar, uppgifter och annan dokumentation på det sätt som bl.a. anges i 39 kap. 3 § SFL och 9 kap. 1 § första stycket skatteförfarandeförordningen (2011:1261).¹⁴ En dokumentationsavgift ska tas ut av ett institut som inte har samlat in och bevarat underlag för kontrolluppgifter om rapporteringspliktiga finansiella konton eller underlag för bedömningen av om ett konto omfattas av rapporteringsplikt eller inte.

¹³ I avsnitt 4.2 i detta betänkande redogörs för bl.a. 22 a kap. och 22 b kap. SFL.

¹⁴ Prop. 2018/19:9 s. 95.

Till skillnad från kontrollavgifter avseende kassaregister och personalliggare kommer inte sanktionsavgiften för betaltjänstleverantörer att tas ut vid tillsyn eller kontrollbesök. Utredningen anser att en dokumentationsavgift av liknande slag som tas ut enligt reglerna om dokumentationsavgift för rapporteringsskyldiga finansiella institut till sin uppbyggnad är mest ändamålsenlig att införa i nu aktuellt fall. Utöver att det i många fall kan vara fråga om samma slags aktörer (t.ex. banker), handlar det i båda fallen om att Skatteverket ska ha en möjlighet att vidta åtgärder mot aktörer som inte lever upp till kraven att bevara den dokumentation som behövs för att kunna fullgöra ett krav på uppgiftslämnande. Det bakomliggande syftet med att ta ut sanktionsavgifter är också detsamma. Det handlar i båda fallen om att sanktionera beteenden som kan hindra Skatteverket från att fullgöra de skyldigheter som Sverige har enligt internationella avtal.¹⁵

Det finns dock även vissa grundläggande skillnader. Dokumentationsavgiften för rapporteringsskyldiga finansiella institut ska tas ut för varje finansiellt konto som inte har rapporterats (49 b kap. 2 § SFL). Det innebär att ett finansiellt institut som har mer systematiska brister i sin dokumentation kan påföras flera avgifter vid ett och samma tillfälle, om dokumentation saknas för flera olika konton.

Den avgift som nu föreslås för betaltjänstleverantörer vid bristande dokumentation bör, enligt utredningens mening, endast kunna tas ut med en avgift per kalenderkvartal som betaltjänstleverantören bedöms ha varit skyldig att dokumentera uppgifter, oavsett hur många uppgifter det är som inte har dokumenterats. Skälet till detta är att Skatteverket sannolikt inte kommer att kunna avgöra vilka gränsöverskridande betalningar till en betalningsmottagare som betaltjänstleverantören inte har dokumenterat. Utredningen bedömer därför att regleringen av de dokumentationsavgifter som kan tas ut av rapporteringsskyldiga finansiella institut inte bör göras tillämplig även på betaltjänstleverantörerna. Eftersom avgifterna uppvisar betydande likheter är det emellertid lämpligt att även den avgift som kan tas ut av betaltjänstleverantörer benämns dokumentationsavgift. Vidare bör bestämmelserna som reglerar avgiften också införas i kapitel 49 b SFL, men i nya paragrafer.

¹⁵ I begreppet internationella avtal anses även ingå bl.a. rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner. Se prop. 2012/13:192 s. 13 och RÅ 2007 ref. 45.

7.4.2 När dokumentationsavgift bör tas ut

Utredningens förslag: Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som föreskrivs.

Dokumentationsavgift får inte tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens bedömning bör en dokumentationsavgift tas ut av en betaltjänstleverantör som inte har samlat in och bevarat dokumentation på det sätt som utredningen föreslår i en ny bestämmelse om dokumentationsskyldighet, 39 kap. 3 b § SFL, se avsnitt 6.7. Utredningen föreslår där att en betaltjänstleverantör ska vara skyldig att i elektronisk form dokumentera samma slags uppgifter som betaltjänstleverantören behöver för att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet till Skatteverket och för att Skatteverket ska kunna kontrollera uppgiftsskyldigheten. Uppgifter om samtliga gränsöverskridande betalningar ska dokumenteras senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Det kan noteras att dokumentationsskyldigheten är vidare än uppgiftsskyldigheten. Dokumentationsskyldigheten omfattar även sådant underlag som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna beräkna om föreskrivet antal betalningar till samma betalningsmottagare under ett kalenderkvartal uppnås samt för att Skatteverket i efterhand ska kunna bedöma om uppgifterna borde ha lämnats till Skatteverket.

Det kan variera hur klandervärt det får anses vara att en betaltjänstleverantör inte har uppfyllt sin dokumentationsskyldighet. Det mest klandervärda beteendet är naturligtvis om betaltjänstleverantören överhuvudtaget inte har dokumenterat några uppgifter. Det kan dock också vara så att en betaltjänstleverantör har dokumenterat och bevarat visst underlag, men där det finns brister i dokumentationen. Dessa brister kan vara omfattande, men det kan också vara fråga om mindre förseelser. I avsnitt 7.5.2 föreslår utredningen att rapporteringsavgift inte ska tas ut vid brister av mindre betydelse. Utgångspunkten för detta undantag är emellertid att det

är fråga om brister i uppgifter som har lämnats till Skatteverket. Vad gäller brister i dokumentationsskyldigheten kommer sådana brister normalt upptäckas först vid en mer omfattande kontroll. Det finns därför inte något behov av en liknande bestämmelse om undantag från dokumentationsskyldighet. Hänsyn till bristens omfattning bör i stället tas vid bedömningen av om det ska beslutas om hel eller delvis befrielse av dokumentationsavgiften, vilket utredningen behandlar i avsnitt 7.4.4.

Beviskravet och bevisbördans placering bör vara desamma som vid påförande av skattetillägg. Det innebär att bristen klart ska framgå och att Skatteverket ska visa att leverantören inte har fullgjort sin dokumentationsskyldighet. Mot bakgrund av det höga beviskravet kommer det att krävas att Skatteverket visar att det är mycket sannolikt att betaltjänstleverantören har tillhandahållit betaltjänster vid gränsöverskridande betalningar under ett visst kalenderkvartal och att betaltjänstleverantören därför har varit skyldig att dokumentera uppgifter för det aktuella kalenderkvartalet.

I avsnitt 7.5.2 föreslår utredningen att en rapporteringsavgift ska kunna tas ut ska tas ut om det klart framgår att en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom föreskriven tid. Om en betaltjänstleverantör lämnar ofullständiga uppgifter till Skatteverket på grund av brister i dokumentationen, medför det att en dokumentationsavgift skulle kunna tas ut samtidigt som en rapporteringsavgift påförs. För att det inte ska kunna uppstå situationer där både dokumentationsavgift och rapporteringsavgift tas ut för samma period bör det införas en bestämmelse som anger att dokumentationsavgift inte får tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal. Utredningen föreslår i avsnitt 7.5.2 att en motsvarande bestämmelse införs avseende rapporteringsavgift.

7.4.3 Dokumentationsavgiftens storlek

Utredningens förslag: Dokumentationsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Avgiften ska dock uppgå till minst 3 000 kronor och högst till 3 miljoner kronor.

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

Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas.

Skälen för utredningens förslag

Storleken på andra sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter förekommer inom en mängd områden och hur storleken bestäms varierar. Vid bedömningen av vilken storlek dokumentationsavgiften för betaltjänstleverantörer bör ha, kan en jämförelse med de sanktionsavgifter som redan finns i skatteförfarandelagen ge vägledning.

Dokumentationsavgift för rapporteringsskyldiga finansiella institut tas ut med 7 500 kronor för varje finansiellt konto som inte har dokumenterats (49 b kap. 2 § SFL).

Kontrollavgift enligt 50 kap. SFL (kassaregister och personalliggare) tas ut med 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle, eller 25 000 kronor vid ny förseelse inom ett år från ett tidigare beslut om kontrollavgift. När det gäller personalliggare tas dessutom 2 500 kronor ut för varje person som vid kontrollen är verksam och inte är dokumenterad i en tillgänglig personalliggare samt med 25 000 kronor om vissa uppgifter bl.a. om när byggverksamheten ska påbörjas, inte har lämnats. Kontrollavgift vid torg- och marknadshandel tas ut med 2 500 kronor för varje tillfälle då dokumentationsskyldigheten inte har fullgjorts.

Skattetillägg tas enligt 49 kap. SFL ut av den som har lämnat oriktig uppgift till ledning för egen beskattning. Skattetillägg beräknas till en viss procent av den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha bestämts för eller felaktigt skulle ha tillgodoräknats den som har lämnat uppgiften, eller till en viss procent av en fjärdedel av det underskott som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, felaktigt skulle ha tillgodoräknats denne. Procentsatsen uppgår som huvudregel till 40 procent när det gäller inkomstskatt. Någon övre gräns för skattetillägget finns inte. Det följer dock av 51 kap. 1 § SFL att Skatteverket ska besluta om hel

eller delvis befrielse från en särskild avgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp, se vidare avsnitt 7.4.4.

Förseningsavgift enligt 48 kap. SFL som ska tas ut av den som inte i rätt tid har lämnat skatte- eller inkomstdeklaration, särskilda uppgifter eller periodisk sammanställning redogörs för i avsnitt 7.5.1. Storleken på den förseningsavgiften varierar mellan 6 250 kronor och 625 kronor beroende på vem uppgiften avser och vilken uppgift som ska lämnas. I vissa fall kan maximalt tre förseningsavgifter tas ut med samma belopp.

Rapporteringsavgift enligt 49 c kap. SFL som kan tas ut av den som ska lämna uppgift om rapporteringspliktiga arrangemang redogörs också för i avsnitt 7.5.1. Den avgiften, som kan tas ut maximalt tre gånger, varierar i storlek beroende på vilken aktör som ska lämna uppgifter. Den tas ut för varje rapporteringspliktigt arrangemang och varje sammanställning där föreskrivna uppgifter inte har lämnats. Den första avgiften tas ut med 7 500 kronor för användare och 15 000 kronor för rådgivare (49 c kap. 4 §). Beloppen för den andra och tredje avgiften är 10 000 kronor för användare och 20 000 kronor för rådgivare (49 c kap. 5 § första stycket). Om överträdelsen skett i den uppgiftsskyldiges näringsverksamhet och omsättningen under närmast föregående räkenskapsår är minst 15 miljoner kronor är den andra och tredje avgiften i stället (49 c kap. 5 § andra stycket)

1. 15 000 kronor för användare och 30 000 kronor för rådgivare, om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 15 miljoner kronor men understiger 75 miljoner kronor,
2. 30 000 kronor för användare och 60 000 kronor för rådgivare, om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 75 miljoner kronor men understiger 500 miljoner kronor, eller
3. 75 000 kronor för användare och 150 000 kronor för rådgivare, om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgår till minst 500 miljoner kronor.

Ett exempel på sanktionsavgift som finns i annan lagstiftning än skattelagstiftning är den sanktionsavgift som tas ut enligt 32 b § revisorslagen (2001:883).¹⁶ Avgiften fastställs till minst 5 000 kronor

¹⁶ Avgiften kan under vissa förutsättningar tas ut bl.a. när en revisor uppsåtligen gör orätt i sin revisionsverksamhet eller på annat sätt handlar oredligt. Det framgår av 32 och 32 a §§ revisorslagen.

och högst en miljon kronor för en fysisk person respektive högst två procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår för en juridisk person.

Sanktionsavgifter förekommer även på finansmarknadsområdet.¹⁷ Avgifterna på finansmarknadsområdet uppgår till mycket höga belopp. Den maximala sanktionsavgiften för en juridisk person kan uppgå till det högsta av

1. fem miljoner euro,
2. tio procent av företagets eller koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår, eller
3. två gånger den vinst som företaget gjort till följd av regelöverträdelsen.¹⁸

För fysiska personer uppgår motsvarande maxbelopp till det högsta av

1. fem miljoner euro,
2. två gånger den vinst som personen gjort till följd av regelöverträdelsen eller,
3. två gånger de kostnader som personen undvikit till följd av regelöverträdelsen. Den sista punkten gäller emellertid enbart lagen (2004:46) om värdepappersfonder.¹⁹

Det kan konstateras att storleken på sanktionsavgifterna varierar mycket mellan olika regelverk och beror på vilken aktör som kan påföras avgiften. I skatteförfarandelagen är det i huvudsak fråga om fasta belopp med undantag för skattetillägg. Det är endast storleken på rapporteringsavgiften som varierar beroende på aktörens omsättning. I annan lagstiftning förekommer dock avgifter som endast har vissa minimi- och maximibelopp, där maximibeloppet kan vara hän-

¹⁷ Sanktionsavgift kan t.ex. under vissa förutsättningar tas ut enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Det framgår av 1 och 7 §§ LBF.

¹⁸ 15 kap. 8 § LBF, 25 kap. 9 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 12 kap. 8 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder och 8 kap. 15 a § BTL. Sanktionsavgiften enligt 8 kap. 15 § BTL uppgår till högst 50 miljoner kronor.

¹⁹ 15 kap. 8 a § LBF, 25 kap. 9 a § lagen om värdepappersmarknaden, 12 kap. 8 a § lagen om värdepappersfonder och 8 kap. 15 b § BTL.

förligt till en viss procent av aktörens omsättning och där avgiftsbeloppen kan vara mycket höga.

Närmare om storleken på dokumentationsavgiften för betaltjänstleverantörer

För att sanktionssystemet ska bli så förutsägbart och tydligt som möjligt anser utredningen att avgifterna bör bestämmas utifrån objektiva kriterier. Det måste vara så enkelt som möjligt för de dokumentationsskyldiga att avgöra vilket belopp som dokumentationsavgiften kan uppgå till. Avgiftens storlek bör differentieras i förhållande till hur kännbar avgiften kan förväntas bli för betaltjänstleverantören. I möjligaste mån bör avgiften drabba betaltjänstleverantörer på ett lika kännbart sätt och stå i proportion till storleken på betaltjänstleverantörens verksamhet.

I förarbetena till bestämmelserna om rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang (49 c kap. 5 § SFL) har det redogjorts för olika alternativ för hur en avgift av detta slag kan utformas. En möjlighet som angavs där var att avgiftens storlek skulle kunna knytas till ett mått på rörelsens resultat. Det ansågs dock mindre lämpligt bl.a. på grund av att resultatet kan vara noll eller negativt. Resultatet påverkas också av hur företaget väljer att göra olika typer av bokslutsdispositioner. En mer lämplig utformning ansågs vara att avgiftens storlek knyts till betaltjänstleverantörens årsomsättning. Med omsättning avsågs företagets nettoomsättning, dvs. intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen. Det framhölls att anknytning till årsomsättningen är en väl beprövad metod för differentiering och uppgift om den bör vara enkel att tillgå för Skatteverket.²⁰

Utredningen anser att de skäl som lyfts fram dessa förarbeten är väl avvägda och talar för att avgiften bör ställas i relation till betaltjänstleverantörens omsättning. Ett starkt skäl för att utgå från omsättningen är att sanktionen då, relativt sett, blir lika kännbar för betaltjänstleverantören oavsett omfattning av företagets verksamhet.

²⁰ Prop. 2019/20:74 s. 148.

Ett annat skäl för att utgå från omsättningen är att ju större betaltjänstleverantörens omsättning är, desto större mängd betalningar kan förväntas omfattas av leverantörens uppgiftsskyldighet till Skatteverket. Underlåtenhet att dokumentera kan därför i allmänhet förväntas leda till att informationsbortfallet blir större ju mer omfattande betaltjänstleverantörens verksamhet är.

Av årsredovisningarna från ett antal aktörer som har tillstånd att bedriva betaltjänstverksamhet som betaltjänstleverantörer i Sverige framgår att årsomsättningen varierar från några hundra tusen kronor för de mindre betalningsinstituten och upp till mer än 50 miljarder kronor för de större bankerna. Detta talar för att det finns ett behov av att avgiften differentieras i förhållande till betaltjänstleverantörens storlek. Med en sådan differentiering blir det möjligt att utforma en avgift som blir kännbar för de större aktörerna och inte orimligt hög för de små aktörerna.

Det är svårt att uppskatta hur stor del av betaltjänstleverantörers omsättning som utgörs av betaltjänstverksamhet. En stor del av omsättningen för de stora bankerna är inte hänförlig till betaltjänster, utan t.ex. sådant som in- och utlåning, bolån, företagsfinansiering, konsumentkrediter etc. Dessvärre finns sällan offentlig redovisning av omfattningen av betaltjänster, då sådan verksamhet sällan bedrivs separerat i egna bolag. Även vad gäller de små aktörerna är det oklart hur stor del av verksamheten som avser deras betaltjänstverksamhet. Det kan emellertid antas att större aktörer generellt bedriver mer omfattande betaltjänstverksamhet än mindre aktörer.

Det bör också framhållas att det inte finns några uppgifter som visar hur stor andel av de aktörer som har rätt att bedriva verksamhet som betaltjänstleverantörer som faktiskt tillhandahåller betaltjänster vid gränsöverskridande betalningar. Även vad gäller betaltjänstverksamhet vid gränsöverskridande betalningar bedömer utredningen emellertid att det kan antas att de stora aktörerna tillhandahåller fler sådana betaltjänster än de små aktörerna.

Årsomsättningen är enligt utredningens bedömning det bästa måttet för att kunna differentiera avgiften dels i förhållande till betaltjänstleverantörens storlek, dels i förhållande till omfattningen av antalet betaltjänster som aktören kan förväntas tillhandahålla vid gränsöverskridande betalningar. Mot denna bakgrund bör en metod som innebär att avgiftens storlek knyts till betaltjänstleverantörens årsomsättning införas. Då det är fråga om betaltjänstleverantörer

som är filialer till kreditinstitut eller till institut för elektroniska pengar bör avgiften baseras på filialens årsomsättning. Med omsättning bör avses detsamma som i ovan nämnda förarbeten till 49 c kap. 5 § SFL, dvs. företagets nettoomsättning.

Utformningen av en sådan metod kan göras på olika sätt. Ett exempel är ett system med fixerade avgiftsbelopp som gäller inom olika intervall för omsättningens nivå. Med beaktande av variationen i betaltjänstleverantörens årsomsättning skulle emellertid ett sådant system innebära en omotiverat stor skillnad i avgiftens nivå när omsättningen marginellt över- eller understiger en viss intervallgräns för omsättningen. Dokumentationsavgiften bör därför bestämmas efter en kontinuerlig skala som en procentandel av betaltjänstleverantörens omsättning.

Avgiften bör ha ett tak och ett golv för att inte bli orimligt låg eller hög. Taket för avgiften bör dock sättas på en nivå som innebär att avgiften verkar avskräckande för en betaltjänstleverantör som bedriver en omfattande betaltjänstverksamhet.

Dokumentationsavgiften bör vidare vara högre än rapporteringsavgiften eftersom utebliven dokumentation omöjliggör ett korrekt uppgiftslämnande till Skatteverket (se vidare avsnitt 7.5).

I avsnitt 6.7 föreslår utredningen att en betaltjänstleverantör bör vara skyldig att ha fullgjort dokumentationen för ett visst kalenderkvartal senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Vidare föreslår utredningen i avsnitt 7.4.2 att det bör vara ett högt beviskrav för att dokumentationsavgift ska kunna tas ut. Beviskravet innebär att Skatteverket måste kunna visa att det klart framgår att en betaltjänstleverantör inte har dokumenterat uppgifter för ett visst kvartal. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är lämpligt att dokumentationsavgiften kan tas ut för varje kalenderkvartal som en betaltjänstleverantör inte har dokumenterat uppgifter inom föreskriven tid. Det innebär alltså att maximalt fyra avgifter per år får tas ut.

I de fall Skatteverket kontrollerar en betaltjänstleverantörs dokumentationsskyldighet avseende en längre period måste Skatteverket förhålla sig till att betaltjänstleverantören endast kommer vara skyldig att bevara uppgifterna under tre år från utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes, se avsnitt 6.7. Det begränsar antalet dokumentationsavgifter som Skatteverket kan besluta om, eftersom Skatteverket självklart bara kan besluta om avgifter avseende perioder

för vilka betaltjänstleverantören har varit skyldig att bevara dokumentation.

Utredningen bedömer att en lämplig nivå på dokumentationsavgiften är att den ska uppgå till 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning under räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår som uppgifterna skulle ha dokumenterats. Avgiften bör dock uppgå till minst 3 000 kronor och till högst 3 miljoner kronor.

Vissa näringsidkare har förkortade eller förlängda räkenskapsår och omsättningens storlek kan då vara missvisande. Omsättningen bör därför justeras om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader.

I vissa fall saknas uppgifter om föregående årsomsättning. Så kan exempelvis vara fallet när det rör sig om en näringsidkares första verksamhetsår. Även i andra fall kan uppgifter om årsomsättning saknas eller vara bristfälliga. I dessa fall bör omsättningen få uppskattas. Omsättningen kan t.ex. uppskattas med hjälp av den löpande bokföringen. Om det bedöms nödvändigt har Skatteverket också möjlighet att ta del av bokföringen.

7.4.4 Befrielse från dokumentationsavgift

Utredningens förslag: De grunder för befrielse från särskilda avgifter som finns i 51 kap. skatteförfarandelagen ska även omfattas av dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en dokumentationsavgift med fullt belopp ska Skatteverket även beakta om bristen i dokumentation helt eller delvis har lett till ett ingripande på grund av att bestämmelserna i 5 kap. 3 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inte har följts.

Skälen för utredningens förslag

Hel eller delvis befrielse från dokumentationsavgift

Som framgår av avsnitt 7.4.2 föreslår utredningen att en avgift ska tas ut även om det är fråga om brister av mindre betydelse. En dokumentationsavgift per kalenderkvartal får tas ut.

I de fall dokumentationsavgift kan tas ut kan det finnas behov av att nyansera avgiften. Det får då ske genom tillämpning av bestämmelserna om hel eller delvis befrielse från särskilda avgifter i 51 kap. SFL. Enligt 51 kap. 1 § SFL ska Skatteverket besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Vid bedömningen ska, såvitt kan bli aktuellt i detta sammanhang, beaktas om felaktigheten eller passiviteten berott på en felbedömning av en regel eller betydelsen av faktiska förhållanden, om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten eller om det har varit fråga om en oskäligt lång handläggningstid.

Eftersom det kan bli fråga om mer eller mindre allvarliga brister när det gäller att fullgöra dokumentationsskyldigheten måste tillämpningen av befrielsegrunderna ske nyanserat och inte alltför restriktivt. Det bör i det inledande skedet, dvs. när lagstiftningen nyss trätt i kraft, särskilt vägas in att det är fråga om ett nytt och relativt komplicerat regelverk. Det får vidare förutsättas att dokumentationsavgift inte tas ut om dokumentationsskyldigheten inte kan fullgöras på grund av orsaker som betaltjänstleverantören inte råder över.

När det gäller proportionalitetsbedömningen anser utredningen att det dels bör beaktas under hur lång tid betaltjänstleverantören underlåtit att dokumentera uppgifter, dels hur stor mängd uppgifter som inte har dokumenterats. Dokumentationsavgiftens nivå bör stå i relation till mängden uppgifter som bortfallit. Ju större mängd uppgifter som inte dokumenteras, desto större blir bortfallet av de uppgifter som borde lämnas till Skatteverket och desto färre mervärdesskattebedrägerier kommer då att upptäckas. En befrielse från avgift bör därför inte komma i fråga om en betaltjänstleverantör under ett helt kalenderkvartal inte har dokumenterat några uppgifter alls. Om betaltjänstleverantören har samlat in, dokumenterat och bevarat visst underlag, men det finns brister i dokumentationen, får det bedömas från fall till fall hur omfattande bristerna är. Om det endast är fråga om mindre allvarliga brister under en kortare tidsperiod bör det kunna medföra delvis befrielse från avgiften. Att medge hel befrielse på denna grund bör dock endast komma i fråga i undantagssituationer, exempelvis om det rör sig om ett fåtal uppgifter av mindre vikt som inte har dokumenterats under några dagar. Uppgifter av mindre vikt bör endast avse uppgifter som inte är av

någon avgörande betydelse för möjligheten att sammanställa information i Cesop.

Om Skatteverket vid ett och samma kontrolltillfälle beslutar om flera avgifter bör det beaktas om det sammanlagda beloppet kan anses oskäligt högt.

Om Skatteverket redan har tagit ut en dokumentationsavgift av en betaltjänstleverantör och det vid en senare kontroll visar sig att betaltjänstleverantören därefter ändå underlåter att uppfylla kravet på dokumentation, bör det vägas in som en försvårande omständighet vid bedömningen av om det finns skäl för hel eller delvis befrielse från avgiften.

I avsnitt 7.4.5 föreslår utredningen att Skatteverket ska kunna fatta beslut om dokumentationsavgift inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Skatteverket kan således fatta beslut flera år efter att dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Dokumentationsavgiften ska emellertid baseras på omsättningen närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha dokumenterats, vilket framgår av avsnitt 7.4.3. Om betaltjänstleverantören vid beslutstillfället har fått en betydligt lägre omsättning är det en omständighet som skulle kunna medföra en viss nedsättning av dokumentationsavgiften.

Utredningen anser sammanfattningsvis att de befrielsegrunder som finns i 51 kap. 1 § SFL är tillräckliga för att möjliggöra en nyanserad bedömning av när befrielse från dokumentationsavgift kan komma i fråga för betaltjänstleverantörer. Befrielsegrunderna bör därför omfatta dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer. Någon lagändring för att befrielsegrunderna ska vara tillämpliga på dokumentationsavgiften behövs inte.

Dokumentationsavgiftens förhållande till sanktioner enligt andra regelverk

I 51 kap. 2 § SFL finns en bestämmelse som har sin bakgrund i dubbelprövningsförbudet och tillkom i samband med införandet av dokumentationsavgift för rapporteringspliktiga finansiella institut i 49 b kap. SFL.²¹ Av bestämmelsen framgår att om en överträdelse av

²¹ Vid införande av penningtvättslagen ansågs det inte uteslutet att ett ingripande i form av sanktionsavgift kan vara att betrakta som en anklagelse om brott. Regeringen bedömde att det

5 kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) har lett till ett ingripande så ska Skatteverket beakta detta vid oskälighetsbedömningen.

Penningtvättslagen gäller bl.a. för betaltjänstleverantörer, vilket framgår av 1 kap. 2 § den lagen.²² Av 3 kap. penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare (i detta fall en betaltjänstleverantör) måste vidta vissa åtgärder för kundkännedom. Det är endast ett fåtal kundkännedomsuppgifter som alltid ska inhämtas av verksamhetsutövaren enligt 7, 8 och 10–12 §§ penningtvättslagen. Dessa uppgifter är inte samma slags uppgifter som ska dokumenteras enligt den föreslagna regeln om dokumentationsskyldighet i 39 kap. 3 b § SFL. I vissa situationer kan emellertid en verksamhetsutövare enligt 3 kap. 16 § penningtvättslagen vara tvungen att inhämta ytterligare information om kunden. Sådan information kan vara samma slags uppgifter som en betaltjänstleverantör är skyldig att dokumentera enligt den föreslagna 39 kap. 3 b § SFL.

Av 5 kap. 3 § penningtvättslagen framgår att verksamhetsutövaren ska bevara handlingar och uppgifter som avser åtgärder som vidtagits för kundkännedom enligt 3 kap. Brister i bevarandet kan leda till ett ingripande från Finansinspektionen.²³

Enligt utredningens bedömning kan en brist i skyldigheten att dokumentera och bevara uppgifter enligt skatteförfarandelagen samtidigt utgöra en överträdelse av annan lagstiftning på grund av att bestämmelserna i penningtvättslagen inte följts. Vid bedömningen av om beslut ska fattas om hel eller delvis befrielse från dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer bör det därför beaktas om bristen på dokumentation helt eller delvis även har lett till ett ingripande på grund av att bestämmelserna i penningtvättslagen inte har följts. Befrielseregeln i 51 kap. 2 § SFL bör därför omfatta dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer. Någon lagändring behöver inte göras för att denna befrielsegrund ska vara tillämplig.

inte heller kunde uteslutas att ett påförande av dokumentationsavgift kan komma att betraktas som en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Dubbelprövningsförbudet skulle kunna aktualiseras om samma handlingar, uppgifter och dokumentation samtidigt måste samlas in och bevaras enligt penningtvättslagen och ingripande därför kan ske med stöd av den lagen. Se prop. 2018/19:9 s. 97 f. och 101 ff.

²² Av 1 kap. 2 § penningtvättslagen framgår att den bl.a. gäller för bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar och verksamhet med att tillhandahålla betaltjänster enligt betaltjänstlagen utan att vara betalningsinstitut.

²³ Bestämmelser om ingripanden finns t.ex. i 7 kap. 10 § penningtvättslagen och i 15 kap. LBF. Se även prop. 2018/19:9 s. 97.

7.4.5 När bör Skatteverket meddela beslut om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer?

Utredningens förslag: Skatteverket ska meddela ett beslut om dokumentationsavgift inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Skälen för utredningens förslag

I 52 kap. SFL regleras inom vilken tid beslut om särskilda avgifter ska meddelas. Tidsfristerna varierar beroende på vilket slag av avgifter det är fråga om och i vilken situation som avgift tas ut. Det är vanligt att beslut ska meddelas inom två år från en viss tidpunkt.²⁴ Ett beslut om dokumentationsavgift som ska tas ut av rapporteringsskyldiga finansiella institut ska dock meddelas senast sex år efter det kalenderår då den kontrolluppgift som dokumentationen avser ska lämnas eller skulle ha lämnats om det finansiella kontot hade varit rapporteringspliktigt (52 kap. 8 c § SFL).

Frågan är under hur lång tid som det är lämpligt att Skatteverket ska kunna meddela beslut om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer. Som framgår av konsekvensanalysen är det inte fråga om ett större antal betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige. Det bör därför inte vara svårt för Skatteverket att t.ex. upptäcka att några uppgifter överhuvudtaget inte har lämnats av en betaltjänstleverantör. Skatteverket kan i en sådan situation förelägga betaltjänstleverantörerna att förklara varför inga uppgifter lämnats och därefter besluta om dokumentationsavgift om det står klart att betaltjänstleverantören inte har fullgjort sin dokumentationskyldighet. En snabb reaktion är avgörande för att åtgärden ska få preventiv effekt. Det bör också beaktas att den tid som betaltjänstleverantörerna ska bevara uppgifter enligt mervärdesskattedirektivet inte är längre än tre år efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes. Utredningen bedömer att det inte är proportionerligt att uppgifterna bevaras en längre tid än så, se avsnitt 6.7.

²⁴ Se t.ex. 52 kap. 2 § SFL (beslut om förseningsavgift), 52 kap. 3 § SFL (skattetillägg på grund av oriktig uppgift och 52 kap. 9 § SFL (kontrollavgift).

Frågan om vilken tidsfrist som bör gälla för att ta ut avgifter är nära förbunden med den tidpunkt då uppgifterna ska ha dokumenterats, dvs. vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser (se ovan nämnda avsnitt). Skatteverket kan vid en kontroll endast ta del av de uppgifter som en betaltjänstleverantör är skyldig att dokumentera. Det innebär att Skatteverket vid t.ex. en kontroll den 31 december 2028 endast kan kontrollera uppgifter som borde ha dokumenterats mellan den 30 april 2025 (avseende perioden januari–mars 2025) och den 31 oktober 2028 (avseende perioden juli–september 2028). Dokumentationsskyldigheten för perioden oktober–december 2028 inträder först den 31 januari 2029.

En längre tidsfrist är inte lämplig mot bakgrund av den förhållandevis korta tid som en betaltjänstleverantör måste bevara uppgifter. En snabb reaktion från Skatteverket är vidare avgörande för att det preventiva syftet ska kunna uppnås, vilket innebär att Skatteverket bör fatta beslut om dokumentationsavgift relativt snabbt efter att en förseelse har uppmärksamats. Enligt utredningens bedömning bör Skatteverket därför fatta beslut om dokumentationsavgift inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationskyldigheten skulle ha fullgjorts. Utifrån exemplet ovan innebär det att Skatteverket senast den 31 december 2029 kan fatta beslut om dokumentationsavgift för uppgifter som borde ha dokumenterats den 30 april 2025.

I avsnitt 10.5 föreslår utredningen att uppgifter som har lämnats av betaltjänstleverantörerna till Skatteverket samt andra uppgifter och handlingar som finns i ärenden som avser kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet eller avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter, ska gallras hos Skatteverket fem år efter utgången av det kalenderår som uppgifterna lämnades. Den föreslagna tiden för när Skatteverket senast måste besluta om avgiften motsvarar den tid som uppgifterna ska gallras i Cesop. Det innebär att om Skatteverket utför kontrollen den 31 december 2028 som i exemplet ovan ska uppgifterna gallras senast 31 december 2033.

En kortare tid än fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts är inte heller lämplig, eftersom beslut om dokumentationsavgift sannolikt kan fattas först efter en relativt ingående kontroll av Skatteverket, t.ex. genom en revision.

Tidsfristen för när Skatteverket ska meddela beslut om dokumentationsavgift bör införas genom ett nytt stycke i 52 kap. 8 c § SFL.

7.4.6 Befintliga förfaranderegler som bör omfatta dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer

Utredningens förslag: Följande förfaranderegler i skatteförfarandelagen ska gälla även för dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer:

- förbud mot att förena ett föreläggande med vite (44 kap. 3 §),
- när avgiften ska betalas (62 kap. 8 §),
- anstånd med betalning av avgiften (63 kap. 7 §) och säkerhet som villkor för anstånd (63 kap. 8 §),
- tiden för begäran om omprövning (66 kap. 7 §),
- tiden för överklagande (67 kap. 12 §), och
- särskilt kvalificerad beslutsfattare (66 kap. 5 §).

Skälen för utredningens förslag

Utöver de regler som redan har nämnts, finns det ett antal förfaranderegler i skatteförfarandelagen som kommer att omfatta den nya dokumentationsavgiften om inte någon ändring införs. I avsnitten nedan redogör utredningen för varför ingen ändring av dessa regler bör göras avseende dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer.

Förbud mot att förena ett föreläggande med vite

När dokumentationsavgift infördes för rapporteringspliktiga finansiella institut ansåg regeringen att det inte var uteslutet att ett påförande av dokumentationsavgift skulle kunna betraktas som en anklagelse om brott enligt Europakonventionen²⁵ och att ett föreläggande därför inte borde förenas med vite om det finns anledning att anta att den

²⁵ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

som ska föreläggas har begått en gärning som kan leda till dokumentationsavgift och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Regeringen ansåg att detta torde innebära att Skatteverket inte vid vite (med stöd av 37 kap. 7 § och 44 kap. 2 § SFL) skulle kunna komma att förelägga ett rapporteringspliktigt finansiellt institut att komma in med sådant underlag. Förbudet mot att förelägga vid vite i 44 kap. 3 § SFL kom därför att omfatta även dokumentationsavgift.²⁶

Utredningen anser att samma bedömning bör göras avseende den dokumentationsavgift som nu föreslås för betaltjänstleverantörer. Skatteverket bör alltså inte kunna förelägga betaltjänstleverantör vid vite att komma in med sådant underlag som avses i 39 kap. 3 b § SFL. Då det redan finns en regel om förbud mot att förelägga vid vite när det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en handling som bl.a. kan leda till dokumentationsavgift behöver någon ytterligare reglering i denna del inte införas.

När avgiften ska betalas

Dokumentationsavgifter för rapporteringspliktiga finansiella institut, dvs. den befintliga dokumentationsavgift som regleras i 49 b kap. 1–2 §§ SFL, ska betalas senast den förfallodag som infaller närmast efter det att 30 dagar har gått från den dag beslut fattades. Samma tid gäller för förseningsavgift, skattetillägg som har bestämts genom ett omprövningsbeslut eller efter ett beslut av domstol, återkallelseavgift, rapporteringsavgift och kontrollavgift (62 kap. 8 § andra stycket 2 SFL) Utredningen bedömer att dokumentationsavgifter för betaltjänstleverantörer ska betalas inom samma tid. Någon ändring i denna del behöver därför inte införas.

Anstånd med betalning av avgiften och säkerhet som villkor för anstånd

Enligt 63 kap. 7 § SFL ska Skatteverket i samband med omprövning och överklagande under vissa förutsättningar bevilja anstånd med betalning av skattetillägg, återkallelseavgift, dokumentationsavgift, rapporteringsavgift och kontrollavgift. Bakgrunden till bestämmelserna

²⁶ Prop. 2018/19:9 s. 100 och 125.

är att skattetillägg i Europakonventionens mening anses utgöra en anklagelse för brott som medför en rätt till domstolsprövning. Vid tillkomsten av skatteförfarandelagen gjordes lagrummet tillämpligt även på kontrollavgift, bl.a. för att inte riskera en konflikt med Europakonventionen. Därefter har paragrafens tillämpningsområde av samma skäl utvidgats till att även omfatta återkallelseavgift, dokumentationsavgift och rapporteringsavgift.²⁷ Om inte någon ändring införs kommer även dokumentationsavgifter för betaltjänstleverantörer att omfattas av 63 kap. 7 § SFL. Även förbudet i 63 kap. 8 § andra stycket SFL mot att kräva säkerhet för att bevilja anstånd enligt 4 § eller 5 § i samma kapitel (dvs. ändringsanstånd eller anstånd för att undvika betydande skada) kommer att gälla för dokumentationsavgifter för betaltjänstleverantörer.

Utredningen bedömer att samma regler bör gälla även för dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer eftersom det inte kan uteslutas att den kan bedömas som en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Någon ändring i denna del behöver därför inte införas.

Tiden för begäran om omprövning eller överklagande

En begäran om omprövning eller ett överklagande ska enligt huvudregeln i skatteförfarandelagen ha kommit in till Skatteverket antingen senast det sjätte året efter utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut eller, i fråga om särskilt angivna beslut, senast inom två månader från den dag då den som beslutet gäller fick del av det (66 kap. 7 § och 67 kap. 12 § SFL). Tvåmånadersfristen gäller för samtliga befintliga särskilda avgifter utom förseningsavgift och skattetillägg.²⁸ Det gäller bl.a. beslut om dokumentationsavgift. De typer av beslut där tvåmånadersfristen gäller är sådana där en sexårig omprövnings- och överklagandefrist skulle vara meningslös eller mindre lämplig.²⁹ Utredningen bedömer att samma tid bör gälla även vid

²⁷ Se prop. 2010/11:165 s. 573, prop. 2015/16:127 s. 103, prop. 2018/19:9 s. 99 och prop. 2019/20:74 s. 158.

²⁸ Sexårsfristen gäller för begäran om omprövning och överklagande av beskattningsbeslut. Det faller sig därför naturligt att samma frist gäller även i fråga om beslut om skattetillägg, eftersom beskattningsbeslutet har avgörande betydelse för skattetillägget. Även beslut om förseningsavgift har ett nära samband med beskattningsbeslut eftersom den tas ut t.ex. om skattedeklaration eller inkomstdeklaration med uppgifter till ledning för beskattningen inte lämnas i tid. Se prop. 2019/20:74 s. 157.

²⁹ Jfr prop. 2010/11:165 del 2 s. 1079 till vilken prop. 2019/20:74 s. 157 hänvisar.

begäran om omprövning eller överklagande av ett beslut om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer. En begäran om omprövning eller ett överklagande ska alltså ha kommit in till Skatteverket inom två månader från den dag då den betaltjänstleverantör som beslutet gäller fick del av beslutet. Någon ändring av lagstiftningen i dessa delar behöver således inte göras.

Särskilt kvalificerad beslutsfattare

Twistiga omprövningsärenden avseende dokumentationsavgift för rapporteringspliktiga finansiella institut ska under vissa förutsättningar avgöras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare hos Skatteverket enligt 66 kap. 5 § SFL. Det är rimligt att ha samma ordning för dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer eftersom det i många fall kan vara fråga om relativt komplicerade bedömningar avseende vilken dokumentation som betaltjänstleverantören borde ha bevarat. Det behöver således inte göras någon ändring av lagstiftningen i denna del heller.

7.5 Rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer

7.5.1 Rapporteringsavgift bör införas

Utredningens förslag: Rapporteringsavgift ska kunna tas ut av betaltjänstleverantörer vid bristande uppgiftslämnande. Bestämmelser om avgiften bör införas i 49 c kap. skatteförfarandelagen.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 7.3 bedömer utredningen att det bör tas ut en särskild avgift dels av en betaltjänstleverantör som inte dokumenterar uppgifter på det sätt som krävs, dels av en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör som inte lämnar uppgifter i tid. I detta avsnitt behandlar utredningen den sistnämnda avgiften.

Möjligheten att påföra särskilda avgifter finns bl.a. för vissa aktörer som inte har lämnat uppgifter till Skatteverket i tid. Det är fråga om förseningsavgifter i 48 kap. SFL och rapporteringsavgifter i 49 c kap. SFL, vilka redogörs för nedan.

Förseningsavgift kan påföras en person som inte i tid har fullgjort sin skyldighet att lämna vissa deklARATIONER, särskilda uppgifter eller periodisk sammanställning (48 kap. 1 § SFL). Den uppgiftsskyldige anses inte ha lämnat inkomstdeklaration eller särskilda uppgifter om uppgifterna är så bristfälliga att de uppenbarligen inte kan läggas till grund för beskattningen (48 kap. 2 § SFL).

Rapporteringsavgift kan påföras en uppgiftsskyldig rådgivare eller användare som inte har lämnat föreskrivna uppgifter om ett rapporteringspliktigt arrangemang i tid (49 c kap. 1 § SFL). Uppgiftsskyldigheten, dvs. vem som ska lämna uppgifter, vilka uppgifter som ska lämnas och när uppgifterna ska lämnas, regleras i 33 b kap. SFL. I avsnitt 4.3.2 redogör utredningen översiktligt för bakgrunden till och innehållet i denna reglering.

När det gäller beviskravet, dvs. den nivå som bevisningen måste nå upp till, ska det enligt lagtexten ”klart framgå” att den som ska lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt arrangemang inte har lämnat dessa uppgifter i tid eller att uppgifterna är bristfälliga eller felaktiga (49 c kap. 1–3 §§ SFL).

Rapporteringsavgift för en sådan uppgiftsskyldig rådgivare eller användare kan tas ut om uppgifterna inte kommer in eller om uppgifterna kommer in för sent. Vidare kan en sådan avgift tas ut när uppgifter om arrangemanget har lämnats i tid och det senare visar sig att uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga. Om uppgifterna inte kommer in till Skatteverket eller om de kommer in för sent kan det bli aktuellt att ta ut flera rapporteringsavgifter, dock maximalt tre avgifter (49 c kap. 2 § SFL). Rapporteringsavgift för uppgiftsskyldiga rådgivare eller användare får inte tas ut om uppgifterna lämnas i tid och uppgifterna har brister som endast är av mindre betydelse (49 c kap. 3 § första stycket 1 SFL). Under vissa förutsättningar får avgift inte heller tas ut om den uppgiftsskyldige på egen hand har rättat uppgifterna (49 c kap. 3 § första stycket 2 och andra stycket SFL).

Enligt utredningens bedömning är den rapporteringsavgift som kan tas ut av en uppgiftsskyldig rådgivare eller användare av rapporteringspliktiga arrangemang till sin uppbyggnad den mest lämpliga att tjäna som förebild för den rapporteringsavgift som ska tas ut av

uppgiftsskyldiga betaltjänstleverantörer som inte lämnar uppgifter i tid. Varken uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang eller de uppgifter som ska lämnas av betaltjänstleverantörer är kontrolluppgifter som ska lämnas till ledning för beskattningen. I båda fallen bygger uppgiftslämnandet på att uppgiftslämnaren ska bedöma om det föreligger uppgiftsskyldighet. Denna bedömning kan vara ganska komplicerad. Bestämmelser rörande rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer bör enligt utredningen införas efter bestämmelserna om rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang som finns i 49 c kap. SFL.

7.5.2 När rapporteringsavgift bör tas ut

Utredningens förslag: Rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör inte har lämnat föreskrivna uppgifter på det sätt eller inom den tid som föreskrivs.

Om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom 60 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts ska en andra avgift tas ut och under samma förutsättningar inom 120 dagar en tredje avgift.

Rapporteringsavgift ska dock inte tas ut om

1. uppgifterna lämnats inom föreskriven tid, och
 - a) de har brister som endast är av mindre betydelse, eller
 - b) den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat uppgifterna så att de uppfyller kraven.
2. dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Rättelse på eget initiativ ska dock inte anses ha skett om de tidigare lämnade uppgifterna var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde läggas till grund för de syften som uppgifterna lämnas för.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens bedömning bör en rapporteringsavgift tas ut av en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör som inte lämnar uppgifter enligt 33 c kap. SFL i tid. Av avsnitt 6.5 framgår vid vilken tidpunkt som betaltjänstleverantören senast ska lämna uppgifterna till Skatte-

verket. I linje med denna systematik bör en rapporteringsavgift tas ut för varje kvartalsvis sammanställning som ska lämnas och som inte lämnas i tid.

Grunden för att ta ut rapporteringsavgift är att "föreskrivna" uppgifter inte har lämnats. Om uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga har föreskrivna uppgifter inte lämnats. Det innebär att betaltjänstleverantören både ska lämna in rätt slags uppgifter och uppfylla formkraven för uppgiftslämnandet. Som framgår av avsnitt 6.6 ska uppgifterna lämnas elektroniskt på ett fastställt formulär för att Skatteverket ska kunna föra över rätt uppgifter i rätt format till Cesop.

Om de föreskrivna uppgifterna inte lämnas i tid finns det grund för att ta ut rapporteringsavgift, oavsett om den uppgiftsskyldige inte har lämnat några uppgifter alls eller om denne har lämnat uppgifter som inte uppfyller kraven i 33 c kap. SFL.

Vad gäller beviskravet för sådana uppgifter bör det vara samma som för rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang. Det innebär att det "klart" ska framgå att den som ska lämna uppgifter inte har lämnat uppgifter inom föreskriven tid. Detta bör komma till uttryck i lagtexten, i likhet med hur regleringen är utformad när det gäller rapporteringsavgift för användare och rådgivare i 49 c kap. 1 § SFL.

En längre tids försening eller ett helt uteblivet uppgiftslämnande bör medföra en mer kännbar påföljd än en kortare försening. Utredningen föreslår därför att det bör tas ut en andra rapporteringsavgift om föreskrivna uppgifter inte har lämnats inom 60 dagar från det att uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Det bör även tas ut en tredje rapporteringsavgift om föreskrivna uppgifter inte lämnats inom ytterligare 60 dagar. Flera avgifter ger ett incitament för en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör att på eget initiativ lämna uppgifterna även efter den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts. Totalt kan alltså tre avgifter tas ut för varje kalenderkvartal som betaltjänstleverantören har brustit i sin uppgiftsskyldighet.

Om uppgifterna har lämnats i tid, men inte fullt ut uppfyller kraven i 33 c kap. SFL på grund av brister av mindre betydelse bör någon rapporteringsavgift inte tas ut. Det kan vara fråga om skrivfel eller rena misstag av mindre betydelse. Samma sak bör gälla om den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat uppgifterna som har lämnats i tid och uppgifterna därefter uppfyller kraven i det föreslagna 33 c kap. SFL. För att inte öppna för möjligheten att sätta

tidsfristen ur spel genom att lämna formulär som nästan är tomma eller innehåller uppenbart felaktiga uppgifter bör en rättelse inte anses ha skett om de tidigare inlämnade uppgifter var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde läggas till grund för de syften som uppgifterna lämnas för. En liknande reglering finns för rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang enligt 49 c kap. 3 § SFL.³⁰ Möjligheten att frivilligt rätta uppgifter utan att påföras rapporteringsavgift utgör ett incitament för betaltjänstleverantören att fullgöra sin uppgiftsskyldighet och bör öka Skatteverkets möjligheter att få korrekta och fullständiga uppgifter. Vidare blir systemet mer proportionerligt om överträdelser av mindre betydelse inte leder till någon sanktion.

För att det inte ska kunna uppstå situationer där både dokumentationsavgift och rapporteringsavgift tas ut för samma period föreslår utredningen i avsnitt 7.4.2 att det införs en bestämmelse som anger att dokumentationsavgift inte får tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal. Utredningen föreslår att en motsvarande bestämmelse införs avseende rapporteringsavgift.

Till skillnad från dokumentationsavgiften, som bara kommer kunna tas med ett belopp per kalenderkvartal som betaltjänstleverantören har haft brister i sin dokumentation, kommer rapporteringsavgiften att kunna tas ut med upp till tre avgifter för varje kvartal som betaltjänstleverantören inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

7.5.3 Rapporteringsavgiftens storlek

Utredningens förslag: Rapporteringsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Avgiften ska dock uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor.

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

Om överträdelserna har skett under det första verksamhetsåret eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas.

³⁰ Prop. 2019/20:74 s. 143.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 7.4.3 framgår olika kriterier som styr storleken på dokumentationsavgiften. Dessa kriterier kan tillämpas även på rapporteringsavgiften, dvs. att avgiften ska vara avskräckande, förutsägbar och stå i proportion till betaltjänstleverantörens storlek genom att den styrs av årsomsättningen. Då det är fråga om betaltjänstleverantörer som är filialer till kreditinstitut eller till institut för elektroniska pengar bör avgiften baseras på filialens årsomsättning.

I avsnitt 6.5 föreslår utredningen att en betaltjänstleverantör bör vara skyldig att lämna uppgifter till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Vidare föreslår utredningen i avsnitt 7.5.2 att det bör vara ett högt beviskrav för att rapporteringsavgift ska kunna tas ut. Beviskravet innebär att Skatteverket måste kunna visa att det klart framgår att en betaltjänstleverantör inte har lämnat uppgifter för ett visst kvartal. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är lämpligt att rapporteringsavgiften kan tas ut för varje kalenderkvartal som en betaltjänstleverantör inte har lämnat uppgifter för inom föreskriven tid.

Till skillnad från brister i uppgiftslämnandet går en bristande dokumentation oftast inte att korrigeras. En utebliven dokumentation bör därför ses som en allvarligare förseelse än ett uteblivet uppgiftslämnande, under förutsättning att det inte är fråga om en längre tids förening i uppgiftslämnandet. Mot denna bakgrund är det lämpligt att rapporteringsavgiften konstrueras på samma sätt som dokumentationsavgiften, men med lägre belopp och med andra gränsvärden för omsättningen. När det är fråga om en längre tids försening eller ett helt uteblivet uppgiftslämnande bedömer utredningen i avsnitt 7.5.2 att det bör medföra en mer kännbar påföljd än en kortare försening och att tre avgifter därför ska kunna tas ut för varje kalenderkvartal. Det är enligt utredningens bedömning lämpligt att tre sådana rapporteringsavgifter för ett kvartal motsvarar samma belopp som en dokumentationsavgift för ett kvartal. Utredningen föreslår därför att rapporteringsavgiften för ett kvartal ska uppgå till det belopp i kronor som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Vad som i nu aktuellt hänseende avses med omsättning är detsamma som redogörs för i avsnitt 7.4.3.

Det bör även för rapporteringsavgiften finnas ett tak och ett golv. Utredningen anser att avgiften ska uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Vissa näringsidkare har förkortade eller förlängda räkenskapsår och omsättningens storlek kan då vara missvisande. Omsättningen bör därför justeras om räkenskapsåret är längre eller kortare än tolv månader. I vissa fall saknas vidare uppgifter om föregående årsomsättning. Så kan exempelvis vara fallet när det rör sig om en näringsidkares första verksamhetsår. Även i andra fall kan uppgifter om årsomsättning saknas eller vara bristfälliga. I dessa fall bör omsättningen få uppskattas.

7.5.4 Befrielse från rapporteringsavgift

Utredningens förslag: De grunder för befrielse från särskilda avgifter som finns i 51 kap. skatteförfarandelagen ska även omfatta rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer.

Skälen för utredningens förslag

Hel eller delvis befrielse från rapporteringsavgift

Utredningen har i föregående avsnitt föreslagit att avgift inte ska tas ut om det är fråga om brister av mindre betydelse eller rättelse sker på eget initiativ (se avsnitt 7.5.2). Utöver detta får oskälighetsregeln i 51 kap. 1 § SFL användas för att nyansera bedömningen. Som framgår av avsnittet om befrielse från dokumentationsavgift ovan (avsnitt 7.4.4) omfattas alla särskilda avgifter i skatteförfarandelagen av bestämmelsen om befrielse från särskilda avgifter i 51 kap. 1 § SFL. Dessa befrielsegrunder ska inte tillämpas alltför restriktivt i det enskilda fallet. Vid oskälighetsbedömningen ska det såvitt nu är av intresse särskilt beaktas om det är fråga om en felbedömning av en regel eller betydelsen av faktiska förhållanden, om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten eller om det har varit fråga om en oskäligt lång handläggningstid.

Enligt utredningens bedömning är det antagligen mer komplicerat för en betaltjänstleverantör att avgöra om uppgifter om betalningar och betalningsmottagare ska lämnas till Skatteverket, än om det föreligger en skyldighet att dokumentera och bevara sådana

uppgifter. Rapporteringsskyldigheten inträder nämligen endast om betaltjänstleverantören under ett kalenderkvartal har tillhandahållit betaltjänster motsvarande minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare. Vidare är betaltjänstleverantören inte bara uppgiftsskyldig när denne tillhandahåller betaltjänster till betalningsmottagaren, utan i vissa fall även vid betaltjänster till betalaren. Uppgiftsskyldighet för betalarens betaltjänstleverantör föreligger vid betalningar där betalningsmottagaren inte har en betaltjänstleverantör som är lokaliserad inom EU. Det måste dock beaktas att det är Skatteverket som har bevisbördan för att en överträdelse har skett. Beviskravet är förhållandevis högt ställt då det klart ska framgå att den som ska lämna uppgifterna inte har gjort det i tid. Om det finns oklarheter kring de faktiska omständigheterna kan det innebära att en rapporteringsavgift inte ska tas ut.

Utredningen anser sammanfattningsvis att de befrielsegrunder som finns i 51 kap. 1 § är tillräckliga för att möjliggöra en nyanserad bedömning av när befrielse från rapporteringsavgift kan komma i fråga för betaltjänstleverantörer. Befrielsegrunderna bör därför omfatta rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Någon lagändring för att befrielsegrunderna ska vara tillämpliga på rapporteringsavgiften behövs inte.

En situation kan dock uppstå som skulle kunna utlösa både dokumentationsavgift och rapporteringsavgift för samma händelseförlopp. Utredningen föreslår därför att rapporteringsavgift inte får tas ut om dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal, se avsnitt 7.5.2.

7.5.5 När bör Skatteverket meddela beslut om rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer?

Utredningens förslag: Skatteverket ska meddela ett beslut om rapporteringsavgift inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Möjligheten för Skatteverket att besluta om omprövning av rapporteringsavgift till nackdel för den som beslutet gäller i 66 kap. 24 a § skatteförfarandelagen ska inte gälla rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 7.4.5 redogörs för inom vilken tid beslut om särskilda avgifter ska meddelas enligt 52 kap. SFL. Uppgifterna som betaltjänstleverantörerna ska lämna kommer inte att lämnas till ledning för beskattningen. Det finns således ingen naturlig koppling till de frister som finns för beskattningsbeslut. Ett beslut om rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang ska t.ex. meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts (52 kap. 8 d § SFL).

Frågan är under hur lång tid som Skatteverket ska kunna meddela beslut om rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Som framgår av konsekvensanalysen är det inte fråga om ett stort antal betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige och som Skatteverket behöver kontrollera.

Vad gäller dokumentationsavgiften föreslår utredningen att Skatteverket ska få meddela ett beslut om en sådan avgift inom fyra år från utgången av det kalenderår som dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Tidpunkten för när dokumentationsskyldigheten ska fullgöras är densamma som tidpunkten för när uppgiftsskyldigheten ska fullgöras. När Skatteverket granskar betaltjänstleverantörernas dokumentationsskyldighet kommer myndigheten sannolikt att behöva göra ingående kontroller, genom t.ex. revision. Brister i uppgiftsskyldigheten bör emellertid i många fall vara lättare att uppmärksamma eftersom betaltjänstleverantören ofta kommer att ha lämnat uppgifter till Skatteverket som myndigheten kan notera brister i. Det finns därför inte lika stort behov för Skatteverket att ha lika lång tid för att fatta beslut om rapporteringsavgift som för dokumentationsavgift.

Enligt utredningens bedömning är det mot den bakgrunden en lämplig tidsfrist att Skatteverket ska meddela beslut om rapporteringsavgift inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Detta bör regleras i ett nytt stycke i 52 kap. 8 d § SFL.

Skatteverket får normalt ompröva sina beslut till nackdel för den som beslutet gäller.³¹ Enligt huvudregeln ska Skatteverket meddela beslut inom två år från utgången av det kalenderår då beskattningsåret har gått ut (66 kap. 21 § SFL). Vad gäller rapporteringsavgift är dock tidsfristen för omprövningsbeslut till nackdel betydligt längre. Skatteverket kan fatta ett sådant inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts (66 kap. 24 a § SFL). Det finns enligt utredningens mening ingen anledning att låta denna regel omfatta rapporteringsavgifter för betaltjänstleverantörer. Det bör därför förtydligas i lagtexten att regeln endast gäller rapporteringsavgift för användare och rådgivare.

7.5.6 Befintliga förfaranderegler som bör omfatta rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer

Utredningens förslag: Följande förfaranderegler i skatteförfarandelagen ska gälla även för rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer:

- förbud mot att förena ett föreläggande med vite (44 kap. 3 §),
- när avgiften ska betalas (62 kap. 8 §),
- anstånd med betalning av avgiften (63 kap. 7 §) och säkerhet som villkor för anstånd (63 kap. 8 §),
- tiden för begäran om omprövning (66 kap. 7 §),
- tiden för överklagande (67 kap. 12 §), och
- särskilt kvalificerad beslutsfattare (66 kap. 5 §).

Skälen för utredningens förslag

Utöver de regler som redan har nämnts, finns det ett antal förfaranderegler i skatteförfarandelagen som kommer att omfatta den nya rapporteringsavgiften om inte någon ändring införs. I avsnitten

³¹ Skatteförfarandelagens bestämmelser om omprövning till nackdel passar dock inte för vissa typer av beslut. För dessa beslut finns förbud mot omprövning till nackdel i 66 kap. 20 § SFL. Det gäller beslut om ansvar för skatt eller avgift enligt 59 kap. SFL, beslut om skattetillägg när skatteavdrag inte har gjorts och beslut som är möjliga att återkalla.

nedan redogör utredningen för varför ingen ändring i dessa regler bör göras avseende rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer.

Förbud mot att förena ett föreläggande med vite

I avsnitt 7.4.6 görs en genomgång av bakgrunden till vitesförbudet i 44 kap. 3 § SFL. Skatteverket bör inte få förelägga en betaltjänstleverantör vid vite att komma in med de uppgifter som ska lämnas enligt 33 c kap. Eftersom det redan finns en regel om förbud mot att förelägga vid vite när det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som bl.a. kan leda till rapporteringsavgift behöver någon ytterligare reglering i denna del inte införas.

När avgiften ska betalas

Rapporteringsavgifter för användare och rådgivare ska betalas senast den förfallodag som infaller närmast efter det att 30 dagar har gått från den dag beslut fattades. Samma tid gäller för förseningsavgift, skattetillägg som har bestämts genom ett omprövningsbeslut eller efter ett beslut av domstol, återkallelseavgift, dokumentationsavgift och kontrollavgift (62 kap. 8 § andra stycket 2 SFL). Det är rimligt att även rapporteringsavgifter för betaltjänstleverantörer betalas inom samma tid. Någon ändring av lagstiftningen i denna del behöver därför inte göras.

Anstånd med betalning av avgiften och säkerhet som villkor för anstånd

Enligt 63 kap. 7 § SFL ska Skatteverket i vissa fall av omprövning och överklagande bevilja anstånd med betalning av bl.a. rapporteringsavgift. Bakgrunden till bestämmelserna redogörs för i avsnitt 7.4.6. Om inte någon ändring görs kommer även rapporteringsavgifter för betaltjänstleverantörer att omfattas av 63 kap. 7 § SFL. Även förbudet i 63 kap. 8 § andra stycket SFL mot att kräva säkerhet för att bevilja anstånd enligt 4 § eller 5 § i samma kapitel (dvs. ändringsanstånd eller anstånd för att undvika betydande skada) kommer att gälla för rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Utredningen

bedömer att samma regler bör gälla även för rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Någon ändring av lagstiftningen i denna del behöver således inte göras.

Tiden för begäran om omprövning eller överklagande

Vad gäller samtliga särskilda avgifter utom förseningsavgift och skattetillägg ska en begäran om omprövning eller ett överklagande ha kommit in till Skatteverket senast inom två månader från den dag då den som beslutet gäller fick del av det (66 kap. 7 § och 67 kap. 12 § SFL), vilket redogörs för i avsnitt 7.4.6. Utredningen bedömer att samma tid bör gälla även vid begäran om omprövning eller överklagande av ett beslut om rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Någon ändring av lagstiftningen i dessa delar behöver mot denna bakgrund inte göras.

Särskilt kvalificerad beslutsfattare

Twistiga omprövningsärenden avseende rapporteringsavgift för användare och rådgivare ska under vissa förutsättningar avgöras av en särskilt kvalificerad beslutsfattare hos Skatteverket enligt 66 kap. 5 § SFL. Det är rimligt att samma ordning ska gälla för rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer eftersom det kan vara fråga om komplicerade bedömningar huruvida uppgiftsskyldighet föreligger och om ingivna uppgifter är fullständiga. Inte heller i denna del behöver någon ändring av lagstiftningen göras.

8 Vad får uppgifterna användas till?

8.1 Inledning

Utredningen redogör inledningsvis i avsnitt 8.2 för hur de uppgifter som Skatteverket inhämtar *från* Cesop får användas med beaktande av de användningsbegränsningar som finns i förordningen om administrativt samarbete¹ (*”inhämtade uppgifter från Cesop”*). Det gäller såväl uppgifter som Skatteverket själv har fört över till Cesop och uppgifter som andra medlemsstater har fört över dit.

Vad gäller de uppgifter som insamlats från betaltjänstleverantörerna och lagras hos Skatteverket och som ska föras över *till* Cesop är frågan om de kan – och bör få – användas av Skatteverket och andra myndigheter (*”insamlade uppgifter från betaltjänstleverantörerna”*). Utredningen har genom ett tilläggsdirektiv² fått i uppdrag att klargöra om det är möjligt att låta Skatteverket använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att tillgodose behov i myndighetens verksamhet utöver att överföra uppgifterna till Cesop. I tilläggsdirektivet anges bl.a. att uppgifterna skulle kunna vara användbara för Skatteverket som underlag för skattekontroll. En förutsättning för detta är att det inte finns något som hindrar en sådan användning, exempelvis att den inte är förenlig med EU-regleringen i fråga eller med den dataskyddsrättsliga regleringen inom området. Även om det inte finns något direkt rättsligt hinder kan det finnas andra skäl som gör att användningen inte bör tillåtas.

¹ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

² Dir. 2021:83, se bilaga 2 till detta betänkande.

Utredningen har därför fått i uppdrag att

- klargöra Skatteverkets möjligheter att använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att tillgodose behov i myndighetens övriga verksamhet, och
- ta ställning till om det är lämpligt att Skatteverket använder uppgifterna på detta sätt.

I avsnitt 8.3–8.4 redogör utredningen för sitt ställningstagande i dessa frågor.

8.2 Vad får de uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop användas till?

Utredningens bedömning: Uppgifterna som Skatteverket inhämtar från Cesop får användas av Skatteverket och andra myndigheter för de särskilda ändamål som framgår av förordningen om administrativt samarbete, dvs.

- för att fastställa beskattningsunderlaget för mervärdesskatt,
- för skatteuppbörden,
- för administrativ kontroll av skatter i syfte att fastställa beskattningsunderlaget för mervärdesskatt,
- för att fastställa vissa andra avgifter, tullar och skatter, och
- i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelse av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd.

Uppgifterna får endast användas för ovanstående ändamål och om de har kontrollerats mot andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för Skatteverket.

Förordningen hindrar inte att Integritetsskyddsmyndigheten av Skatteverket får tillgång till dessa uppgifter för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning.

Skälen för utredningens bedömning

Uppgifter som finns i Cesop får anses lagrade i den databasen

Det är kommissionen som förvaltar Cesop, vilket framgår av artikel 24a i förordningen om administrativt samarbete. Cesop kommer bl.a. att ha kapacitet för att lagra och sammanställa uppgifterna och där kommer det även att kunna utföras vissa analyser av uppgifterna. En viss vidarebehandling av uppgifterna kommer således att ske i Cesop. Enligt artikel 24.c kommer Cesop bl.a. ha kapacitet att sammanställa uppgifterna för varje enskild betalningsmottagare och analysera de lagrade uppgifterna tillsammans med uppgifter som meddelats eller insamlats i enlighet med förordningen. Åtkomst till systemet beviljas enligt artikel 24d i förordningen om administrativt samarbete endast vissa utsedda Eurofisc-tjänstemän vilka endast får använda sig av åtkomsten i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri.

Skatteverket kommer alltså inte att ta del i förvaltningen av Cesop och uppgifter i den databasen kan därför inte anses vara lagrade hos Skatteverket. Det innebär enligt utredningen att de uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop omfattas av de användningsbegränsningar som finns i förordningen om administrativt samarbete, oavsett om uppgifterna kommer från kommissionen eller om de har överförts till Cesop från Sverige eller någon annan medlemsstat. Det förefaller mycket svårt även ur praktiskt hänseende att ha en annan ordning. De uppgifter som en särskild tjänsteman hos Skatteverket inhämtar från Cesop kommer att vara blandade. Vissa av dem har Skatteverket överfört till Cesop och en del har någon eller några andra stater överfört dit och därefter kan kommissionen ha tillfört uppgifter genom bearbetning och analys av uppgifterna. Om inte alla uppgifterna då omfattas av samma användningsbegränsningar finns påtaglig risk för komplikationer vid tillämpningen.

Vilken betydelse detta får för den dataskyddsreglering som behöver införas redogörs för i avsnitt 10.2. Det bör framhållas att utredningen inte har analyserat eller tagit ställning till frågor som rör personuppgiftsansvaret för uppgifterna som finns i Cesop och hur det bör regleras.

Vilken användning av uppgifterna i Cesop är tillåten enligt förordningen om administrativt samarbete?

I artikel 55.1 i förordningen om administrativt samarbete finns sedan tidigare användningsbegränsningar för de uppgifter som inhämtas med stöd av förordningen. Informationen får endast användas för följande syften:

- för att fastställa beskattningsunderlaget för mervärdesskatt,³
- för skatteuppbörden,
- för administrativ kontroll av skatter i syfte att fastställa beskattningsunderlaget för mervärdesskatt⁴,
- för att fastställa andra avgifter, tullar och skatter⁵, och
- i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelse av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd.

Vilka slags avgifter, tullar och skatter som omfattas av artikel 55.1 framgår av en hänvisning till artikel 2 i direktiv 2008/55/EG⁶. I artikel 2 i det direktivet anges följande:

Detta direktiv ska gälla för alla fordringar som avser

- a) återbetalning, intervention och andra åtgärder som ingår i systemet för hel eller delvis finansiering av Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, inklusive de belopp som ska uppbäras i samband med dessa åtgärder,
- b) avgifter och liknande pålagor inom ramen för den gemensamma organisationen av marknaden för socker,
- c) importtullar,
- d) exporttullar,
- e) mervärdesskatt,

³ I artikel 55.1 andra stycket anges att informationen får användas för att fastställa beräkningsgrunden. I svensk rätt benämns det som beskattningsunderlaget. Att det avser mervärdesskatt framgår av artikel 1 i förordningen om administrativt samarbete.

⁴ I artikel 55.1 andra stycket anges att informationen får användas för administrativ kontroll av skatter för att fastställa beräkningsgrunden. Som framgår av noten 3 ovan benämns beräkningsgrunden i svensk rätt som beskattningsunderlaget. Att det avser mervärdesskatt framgår av artikel 1 i den förordningen.

⁵ I artikel 55.1 tredje stycket anges att informationen får användas för fastställande av andra avgifter, tullar och skatter som omfattas av artikel 2 i direktiv 2008/55/EG.

⁶ Rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder.

- f) punktskatter på:
 - i) tobaksvaror,
 - ii) alkohol och alkoholhaltiga drycker,
 - iii) mineraloljor,
- g) skatter på inkomst och förmögenhet,
- h) beskattning av försäkringspremier,
- i) räntor, administrativa påföljder och böter, samt kostnader som härrör från de fordringar som anges i a–h, med undantag för straffrättsliga sanktioner enligt gällande lagstiftning i den medlemsstat där den anmodade myndigheten har sitt säte.

Vissa av de svenska punktskatterna omfattas således inte av förordningen.⁷

Genom ändringarna i förordningen om administrativt samarbete införs en ny punkt 1a i artikel 55. I den svenska versionen anges i punkten att de uppgifter avses i kapitel V avsnitt 2 (dvs. Cesop)⁸ endast får användas för de ändamål som avses i punkt 1, om de har kontrollerats genom hänvisning till andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för medlemsstaternas behöriga myndigheter. Vid en jämförelse med andra språkversioner kan konstateras att det i den svenska versionen saknas ett ”och” mellan orden ”punkt 1” och ”om de”.⁹ Den svenska versionen skulle kunna uppfattas på så sätt att uppgifterna ska kontrolleras om de används för de ändamål som avses i punkt 1, men att någon begränsning till de ändamål som föreskrivs i punkt 1 inte är avsedd. Vid en jämförelse med andra språkversioner framgår dock att det ska finnas ett ”och”, vilket medför att artikeln föreskriver att två förutsättningar ska vara uppfyllda samtidigt.

Den ena förutsättningen är att uppgifterna endast får användas för de ändamål i som anges artikel 55.1. Det innebär, förutom att det är en begränsning av användandet till de ändamål som räknas upp i

⁷ T.ex. punktskatt enligt lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik, lagen (2017:1200) om skatt på flygresor och lagen (2018:1139) om skatt på spel.

⁸ Kapitel V avsnitt två handlar om Centrala systemet för betalningsinformation, dvs. Cesop.

⁹ ”The information referred to in Section 2 of Chapter V shall only be used for the purposes referred to in paragraph 1 *and* where it has been verified by reference to other tax information available to the competent authorities of the Member States.“, ”Die in Kapitel V Abschnitt 2 genannten Informationen werden ausschließlich für die in Absatz 1 genannten Zwecke *und* nur dann verwendet, wenn sie im Abgleich mit anderen, den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten vorliegenden Steuerinformationen überprüft wurden.“, ”Les informations visées au chapitre V, section 2, sont utilisées exclusivement aux fins visées au paragraphe 1, *et* lorsque celles-ci ont fait l’objet d’une vérification au regard des autres informations fiscales dont disposent les autorités compétentes des États membres.”

artikeln, att det inte finns någon möjlighet för den stat som tillhandahåller uppgifterna att medge användning för andra ändamål. En sådan möjlighet finns enligt artikel 55.3 när det gäller visst annat tillhandahållande av uppgifter enligt förordningen om administrativt samarbete. Att märka är dock att den bestämmelsen förutsätter att det är fråga om ett utbyte som sker efter en begäran från en behörig myndighet i en medlemsstat. I ett sådant fall är det möjligt för den myndighet som lämnar ut uppgifterna att tillåta ett utvidgat användande. Någon motsvarande möjlighet vid ett automatiskt utbyte av information utan föregående begäran – som Cesop närmast kommer att liknas vid – torde inte finnas. Det är därför logiskt att 55.3 inte gäller för uppgifterna i Cesop. De ändamål som medlemsstaterna får använda uppgifterna i Cesop för får därför anses helt styras av uppräknningen i artikel 55.1.

Den andra förutsättningen är att uppgifterna som medlemsstaterna inhämtar från Cesop måste kontrolleras mot andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för medlemsstaternas behöriga myndigheter. Det måste alltså finnas även andra uppgifter som stödjer användning av uppgifterna som underlag för beslut om skatt, tull eller andra avgifter.

De uppgifter som inhämtas av Skatteverket från Cesop får således behandlas även i andra myndigheters verksamhet under förutsättning att behandlingen inte strider mot artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete. Förordningen kan t.ex. inte anses hindra att Integritetskyddsmyndigheten av Skatteverket får tillgång till dessa uppgifter för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning¹⁰, eftersom även den är en tvingande EU-rättslig reglering som har till ändamål att tillgodose samma intresse som användningsbegränsningarna i artikel 55, dvs. integritetsintresset.

Det bör också noteras att det i artikel 1.3 i förordningen om administrativt samarbete anges att förordningen inte ska påverka tillämpningen i medlemsstaterna av reglerna om ömsesidig hjälp i brottmål. Av artikel 55.1 fjärde stycket framgår att uppgifterna får användas i samband med rättsliga förfaranden som kan leda till påföljd. Det innebär att artikel 55 inte kan anses medföra hinder för brottsbekämpande myndigheter, som också inkluderar Skatteverkets brotts-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

bekämpande verksamhet, att få tillgång till uppgifterna som hämtas in från Cesop. I fjärde stycket finns ingen begränsning till vissa skatter, vilket bör anses kunna medföra att uppgifterna får användas i samband med rättsliga förfaranden i samtliga skatteslag. Det bör dock noteras att artikel 24d föreskriver att åtkomst till Cesop endast får ges i samband med utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri. För att brottsbekämpande myndigheter ska kunna få tillgång till uppgifter i ärenden om andra skatter så måste de alltså först ha inhämtats för utredning av mervärdesskattebedrägeri.

8.3 Hindrar den EU-rättsliga regleringen att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna används för fler ändamål än för informationsöverföring till Cesop?

Utredningens bedömning: Den EU-rättsliga regleringen hindrar inte att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna används för fler ändamål än informationsöverföring till Cesop.

Skälen för utredningens bedömning

Som framgått av föregående avsnitt finns det i artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete regler om sekretess och användningsbegränsningar för information som en medlemsstat tillhandahålls från Cesop. Som också framgått är det utredningens uppfattning att samma användningsbegränsningar gäller när uppgifter inhämtas från Cesop oavsett om det är kommissionen, det egna landet eller något annat land som har överfört uppgifterna dit.

Utredningen föreslår i avsnitt 10.2 att uppgifterna som samlas in från betaltjänstleverantörerna ska få finnas i beskattningsdatabasen. Där kommer de att finnas kvar under en tid även efter att Skatteverket har överfört dem till Cesop. Frågan är därför vidare om förordningen också reglerar hur dessa uppgifter ska få användas av Skatteverket.

I artikel 55.1 första stycket anges följande.

All information, oavsett form, som tillhandahålls eller inhämtas vid tillämpning av denna förordning, inbegripet all information som varit tillgänglig för en tjänsteman under de omständigheter som föreskrivs i kapitlen VII, VIII och X liksom i de fall som avses i punkt 2, ska omfattas av den sekretess och åtnjuta samma skydd som liknande information ges enligt nationell lagstiftning i den mottagande medlemsstaten och motsvarande bestämmelser för unionens organ. Sådan information får endast användas under de omständigheter som föreskrivs i denna förordning.

Med anledning av att det i artikeln inte bara står information som ”tillhandahålls” utan även information som ”inhämtas” har utredningen övervägt om artikeln skulle kunna vara tillämplig även när medlemsstaterna inhämtar uppgifter, dvs. på de uppgifter som Skatteverket samlar in (inhämtar) från betaltjänstleverantörerna i syfte att föra över uppgifterna till Cesop. Det skulle i så fall innebära att artikel 55.1 styr hur Skatteverket och andra svenska myndigheter får använda de insamlade uppgifterna.

Artikel 55 är emellertid placerad i kapitel XV som reglerar villkoren för informationsutbyte. Det talar för starkt för att artikeln endast reglerar villkoren för informationsutbytet mellan medlemsstater respektive mellan en medlemsstat och unionens organ, dvs. det handlar inte om när en skattemyndighet i en medlemsstat samlar in information från enskilda i den egna medlemsstaten. Det är ju nämligen då inte fråga om något utbyte av information utan ett ensidigt krav som ställs på en enskild att lämna information till en myndighet i det egna landet. En annan sak är att uppgifterna sedan ska användas eller har använts för att utbyta information med andra medlemsstater. Det är först då som informationsutbytet äger rum. I nu aktuellt fall sker det när uppgifterna överförs till Cesop.

Artikeln reglerar alltså, enligt utredningens mening, inte vad som gäller för den medlemsstat som tillhandahåller information till en annan medlemsstat eller till unionens organ. Den närmast till hands liggande tolkningen är att artikeln endast reglerar vilka sekretessbestämmelser och vilket skydd som bör gälla i den medlemsstat som tillhandahålls uppgifter med stöd av förordningen genom tillgång till uppgifter i ett nationellt elektroniskt system som en annan medlemsstat ger åtkomst till eller, som nu är aktuellt, ges tillgång till genom Cesop.

Eftersom användningsbegränsningarna i artikel 55.1 första stycket andra meningen samt andra–fjärde styckena avser ”sådan information”, dvs. den mottagande medlemsstatens information, bör inte begränsningarna anses vara tillämpliga när en medlemsstat inhämtar uppgifter för att överföra dem till Cesop. Därmed bör inte heller användningsbegränsningen som införts genom den nya artikeln 55.1a vara tillämplig i en sådan situation, eftersom den hänvisar direkt till artikel 55.1.

Frågan är vidare om det av förordningen om administrativt samarbete i övrigt framgår hur uppgifterna som samlas in från betaltjänstleverantörerna får användas innan de förs över till Cesop. Av artikel 24b i förordningen framgår att medlemsstaterna får lagra de uppgifter som samlas in av myndigheterna från betaltjänstleverantörerna i ett nationellt elektroniskt system. Vare sig i denna artikel eller i övrigt i förordningen finns några regler som styr medlemsstaternas möjligheter att använda de nationellt lagrade uppgifterna för fler ändamål än informationsöverföring till Cesop. Regleringen i förordningen om administrativt samarbete medger således att uppgifterna sparas nationellt, men reglerar inte användningen av de lagrade uppgifterna.

Mot den bakgrunden kan, enligt utredningens mening, inte det EU-rättsliga regelverket anses hindra att Skatteverket eller andra svenska myndigheter ges möjlighet att använda de uppgifter som samlas in från betaltjänstleverantörerna för andra ändamål än för informationsöverföring till Cesop.

8.4 Bör Skatteverket eller andra myndigheter få använda uppgifterna som ska överföras till Cesop för fler ändamål?

8.4.1 Bedömningen av proportionalitet vid personuppgiftsbehandling

Vid tillämpningen av unionsrätten ska EU och medlemsstaterna respektera Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller regler bl.a. till skydd av personuppgifter i artikel 8. Artikel 51 i stadgan är tillämplig när unionsrätt tillämpas inom EU

av dess institutioner och organ eller i Sverige eller andra medlemsstater.

Även artikel 8 i Europakonventionen¹¹, som stadgar att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, innebär ett skydd mot ingrepp i privatlivet från staternas sida.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Skyddet enligt dessa rättsakter får under vissa omständigheter begränsas genom lag. Begränsningarna måste då bl.a. göras för att tillgodose vissa angivna ändamål och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Den intresseavvägning som i sådana fall måste göras sker inom ramen för en s.k. proportionalitetsbedömning, vilken även innefattar en bedömning av om personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att uppnå det avsedda ändamålet och om det finns alternativ som är mindre integritetskänsliga.¹²

EU:s dataskyddsförordning är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsstater, men medlemsstaterna tillåts eller förutsätts i viss utsträckning komplettera den med nationell lagstiftning. Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i särskilda registerförfattningar.

För Skatteverkets verksamhet finns ett antal särskilda registerförfattningar som kompletterar såväl EU:s dataskyddsförordning som dataskyddslagen. Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med den tillhörande förordningen (2001:588), tillämpas vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i Skatteverkets hand-

¹¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

¹² Jfr 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen, artikel 8.2 Europakonventionen och artikel 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

läggning enligt ett antal uppräknade lagar¹³. Lagen och förordningen gäller om behandlingen helt eller delvis är automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Förutom vid behandling av personuppgifter om enskilda personer gäller vissa bestämmelser i lagen även vid behandling av uppgifter om juridiska personer (1 kap. 1 §).

I 1 kap. 4 § samma lag anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i den verksamhet som lagen gäller för, dvs. i huvudsak beskattningsverksamheten. I vilken utsträckning personuppgifter får lämnas ut till annan verksamhet inom den egna myndigheten, till enskilda eller till andra myndigheter för att tillgodose deras behov regleras i 5 §.

I ändringarna i mervärdesskattedirektivet¹⁴, som ligger till grund för utredningens förslag, finns ett antal bestämmelser som syftar till att minska intrånget i den personliga integriteten som den nya dokumentations- och uppgiftsskyldigheten innebär. För att minska antalet uppgifter som lämnas är avsikten att uppgifter endast ska lämnas om betalningar som har ett kommersiellt syfte. Uppgifter om betalaren ska inte lämnas överhuvudtaget. Viss reglering har också tillkommit som syftar till att minska antalet aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter. Vidare har lagringstiden hos betaltjänstleverantörerna begränsats till tre år. Slutligen har det införts regler som begränsar de nationella myndigheternas tillgång till uppgifterna.

Med dessa begränsningar har intrånget i den personliga integriteten – som behandlingen av uppgifterna som ska införas i Cesop innebär – ansetts berättigat, ändamålsenligt och proportionerligt. Behandlingen har dessutom ansetts förenlig med såväl EU:s dataskyddsförordning och förordning (EU)2018/1725¹⁵, som artikel 5 i fördraget om

¹³ Lagen är, utöver Skatteverkets behandling av uppgifter i beskattningsverksamheten, även tillämplig vid handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, lagen (1991:1047) om sjuklön och lagen (2020:548) om omställningsstöd.

¹⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.

Europeiska unionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Om emellertid Skatteverket och andra myndigheter skulle få använda sig av de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna leder det till att fler användare får tillgång till uppgifterna och att ändamålen inte längre blir begränsade i den utsträckning som föreskrivs för uppgifterna i Cesop. Utredningens uppfattning är således att den proportionalitetsbedömning som gjorts i samband med införandet av ändringarna i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt samarbete inte kan anses omfatta användning av uppgifterna för fler ändamål än vad som ändringarna i direktivet och förordningen syftar till. Det krävs därför att en särskild proportionalitetsbedömning görs för att bedöma om det är lämpligt att Skatteverket och andra myndigheter ska få använda uppgifterna som lämnats av betaltjänstleverantörerna för andra ändamål än informationsöverföring till Cesop. Det kan vidare konstateras att lagstiftaren i samband med införandet av ändamålen i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet av naturliga skäl endast har gjort överväganden mellan integritetsintrånget och nyttan av att de uppgifter som vid införandet var aktuella att behandla. När det införs en helt ny reglering som innebär att Skatteverket kommer att få en stor mängd information som ska behandlas måste, enligt utredningens mening, en ny bedömning göras. I avsnitt 8.4.2 nedan redogör utredningen för bedömningen i denna fråga. I kapitel 10.2 lämnar utredningen förslag till hur den dataskyddsreglering bör utformas som krävs med anledning av utredningens förslag i detta kapitel.

8.4.2 Uppgifterna får även användas om det sker för att fullgöra uppgiftslämnande enligt lag eller förordning

Utredningens förslag: De uppgifter som betaltjänstleverantörerna lämnar för att Skatteverket ska föra över dem till Cesop, ska få användas även för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Utredningens bedömning: Skatteverket bör därutöver inte ges möjlighet att använda de aktuella uppgifterna eller lämna dem till andra myndigheter.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

I följande avsnitt tar utredningen ställning till om Skatteverket bör få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för ändamål utöver informationsöverföring till Cesop. Utredningen gör därvid en proportionalitetsbedömning där Skatteverkets och övriga myndigheters behov av att använda uppgifterna vägs mot intrånget i de enskildas personliga integritet.

De uppgifter som ska samlas in avser en stor mängd betalningsinformation och delvis integritetskänsliga personuppgifter

De uppgifter som ska samlas in är uppgifter om betalningsmottagarens namn eller företagsnamn, adress och registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skattenummer. Dessutom ska uppgift samlas in om Iban-nummer eller annan identifierare alternativt BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod för den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalningsmottagaren. Uppgift om BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod ska även lämnas för den uppgiftslämnande betaltjänstleverantören.

Om betalare, betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer¹⁶ är fysiska personer är uppgifterna om dem personuppgifter enligt artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning. Eftersom uppgifterna ska lämnas i elektronisk form kommer de att behandlas på automatisk väg – först av betaltjänstleverantörerna för att de ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet och sedan av Skatteverket i beskattningsdatabasen (se kapitel 10) – och ge upphov till personuppgiftsbehandling som omfattas av artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning.

De personuppgifter som kommer behandlas är inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, eftersom uppgifterna inte avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiösa övertygelser m.m. Det är emellertid fråga om delvis integritetskänsliga uppgifter om främst enskildas ekonomiska förhållanden. Av bl.a. det skälet har utredningen också i kapitel 9 ansett att de aktuella uppgifterna bör omfattas av absolut sekretess.

¹⁶ En enskild näringsidkare kan vara en registrerad betaltjänstleverantör enligt 2 kap. 3 § lagen (2020:751) om betaltjänster.

De flesta uppgifter som ska lämnas kommer sannolikt avse betalningar som har ett kommersiellt syfte och som sker till företag som är juridiska personer. Även om avsikten med den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet är att endast betalningar som har ett kommersiellt syfte ska komma att omfattas av uppgiftsskyldigheten¹⁷, kan det inte uteslutas att även betalningar som sker till någon som inte är en kommersiell aktör kommer att lämnas. Uppgifterna kan därför innehålla information om såväl enskilda näringsidkare som privatpersoner och om betalningar som inte har ett kommersiellt syfte. Det bör även beaktas att uppgifter om betalarens identitet och andra uppgifter om betalaren kan komma att erhållas genom t.ex. tredjemansföreläggande till en betaltjänstleverantör med anledning av de uppgifter som denne lämnat. Informationen skulle kunna användas för kartläggning av enskildas transaktioner, t.ex. av frekvensen av betalningar till en viss person från personer i andra länder.

En omständighet som bör beaktas är att de insamlade uppgifterna kommer från betaltjänstleverantörerna, dvs. tredje man, och inte från de företag som ska granskas. På många sätt påminner uppgiftsinsamlandet om ett generellt tredjemansföreläggande. I förarbetena till skatteförfarandelagen uttalas att omfattande s.k. tredjemansförelägganden som avser uppgifter om hundratals personer bör föregås av en noggrann proportionalitetsavvägning.¹⁸ De nu aktuella uppgifterna omfattar en avsevärt större mängd personer än så.

Även om det redan i dag förekommer att Skatteverket använder uppgifter som kommer från tredje man, är det normalt fråga om kontrolluppgifter som kan antas påverka beskattningen eller uppgifter som samlats in när det finns risk för skatteundandragande. De uppgifter som ska samlas in av betaltjänstleverantörerna är uppgifter som när de samlas in inte har något direkt samband med beskattningen och som dessutom med stor sannolikhet endast till en mycket liten del kan komma att få någon betydelse vid skattekontroll. Flera omständigheter kring det aktuella uppgiftsinsamlandet skiljer sig således från vad som är normalt när uppgifter samlas in.

Mot nu angiven bakgrund krävs enligt utredningens mening att personuppgiftsbehandlingen av uppgifterna hanteras med stor varsamhet och endast då nyttan med behandlingen är given. För att Skatteverket ska få använda uppgifterna för fler ändamål än informa-

¹⁷ Jfr punkt 6 i skälen till rådets direktiv (EU) 2020/284.

¹⁸ Prop. 2010/11:165 s. 301.

tionsöverföring till Cesop bör det därför krävas att personuppgiftsbehandlingen – och det intrång i den personliga integriteten som den medför – står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen innebär för Skatteverket eller de myndigheter till vilka Skatteverket får överföra uppgifterna.

Skatteverkets bedömning av sitt eget behov av uppgifterna i beskattningsverksamheten

Utredningen har frågat Skatteverket om myndighetens behov av att använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att tillgodose behov i den egna verksamheten. Skatteverket har uppgett att uppgifterna kan vara till nytta för kontroll av mervärdesskatten, inkomstskatten och spelskatten samt vid myndighetens omvärlds- och riskanalyser. Något behov av att använda uppgifterna för andra ändamål har Skatteverket inte uppgett i sitt svar på utredningens förfrågan.

Skatteverket har som övergripande skäl till varför uppgifterna bör få användas för andra ändamål anfört att det kommer att leda till en mer effektiv skattekontroll, vilket i sin tur kan antas leda till ökade skatteinkomster. Vad Skatteverket närmare anfört om behovet av att få använda uppgifterna för de ovan angivna ändamålen redovisas och bedöms av utredningen i det följande.

Bör Skatteverket få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för kontroll av mervärdesskatt?

Skatteverket har till utredningen uppgett att myndigheten har behov av uppgifterna för kontroll av om företagen har redovisat korrekt mervärdesskatt i Sverige och har i den frågan anfört följande. Om Skatteverket får använda uppgifterna ger det möjlighet till bättre maskinella urval och förgranskningar¹⁹. De maskinella urvalen blir mer träffsäkra, kan koncentreras mot områden med hög risk för fel och fusk samt leder till att företag som inte bör granskas kan sovas bort. Exempel på detta är om ett företag redovisar en hög ingående skatt i förhållande till utgående skatt och skattefri försäljning. Ett fel

¹⁹ Med förgranskning avses den informationsinsamling som en handläggare på Skatteverket gör för att avgöra om ett företag ska utredas och vad den utredningen i så fall ska inriktas mot. I förgranskningen ingår att konsultera såväl externa som interna informationskällor, t.ex. företagets webbsida, och granska vad som redovisats i deklARATIONER lämnats till Skatteverket.

indikeras då vid det maskinella urvalet eftersom ett vinstgenerande företag normalt redovisar mer utgående skatt och skattefri försäljning än ingående skatt. Företaget kan dock ha inkomster från försäljning till konsumenter i andra EU-länder som inte ska redovisas i mervärdesskattedeclarationen i Sverige. Skatteverket känner därför inte till den försäljningen och kan inte ta hänsyn till den vare sig vid urvalsframtagningen eller förgranskningen. Skatteverket skulle visserligen inte av de insamlade uppgifterna kunna utläsa om det är fråga om en försäljning eller i vilket land försäljningen borde redovisas, men om uppgifterna fanns att tillgå skulle det gå att göra en sannolikhetsbedömning med stöd av dem. Om betydande belopp överförs från utlandet är sannolikheten för att ett negativt mervärde beror på fel eller brister i redovisningen så liten att företaget inte bör utredas av denna anledning. Onödiga utredningar kan således undvikas om Skatteverket får tillgång till de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna.

Utredningen konstaterar inledningsvis i denna fråga att det är mervärdesskattebedrägerier som sker inom ramen för den gränsöverskridande handeln med varor och tjänster som har medfört att det har ansetts finnas ett behov av den nya EU-regleringen. Att ge Skatteverket tillgång till de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för kontroll av mervärdesskatten får därför anses stå i överensstämmelse med syftet bakom EU-regleringen.

Skatteverket har, som framgår ovan, bl.a. anfört att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna kan användas för kontroll av mervärdesskatten dels vid maskinella urval, dels vid förgranskningar när myndigheten vill undersöka om ett företag har haft inkomster från aktörer i andra länder. Det verkar som om Skatteverket ser två skäl till att uppgifterna är användbara i dessa fall; dels för att få kunskap om gemenskapshandeln, dels för att vissa företag ska kunna uteslutas från kontrollen för att de har en omfattande gemenskapshandel. Utredningen instämmer i Skatteverkets bedömning att det är mycket viktigt att medlemsstaterna får vetskap om den gränsöverskridande handeln för att kunna kontrollera om det finns företag som inte redovisar mervärdesskatt på sin försäljning i något land, eller i vart fall i rätt land. Det är som framgått också skälet till att Cesop skapats.

Skatteverket har inte närmare utvecklat vilket nytta myndigheten skulle ha av uppgifterna vid förhandsgranskningar. Det får antas att det är kunskapen om gemenskapshandeln som är av intresse i dessa fall och den fråga som då inställer sig är om inte tillgången till uppgifterna i Cesop kan tillgodose dessa behov. Det framgår nämligen av artikel 1.1 kommissionens genomförandeförordning²⁰ att Eurofiscs sambandstjänstemän i Cesop bl.a. kommer kunna söka efter betalningsdata samt utföra icke-automatiska kontroller och analyser.²¹

Det är visserligen sannolikt att det skulle innebära en effektivitetsvinst om informationen får inhämtas från de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna eftersom åtkomst till Cesop endast får ges Eurofisc sambandstjänstemän. Å andra sidan ger de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna inte en heltäckande bild för att kunna ge svar på frågan var beskattningen borde ske, utan måste kompletteras med uppgifter i Cesop som lämnats av andra länder och av ytterligare uppgifter. Med hänsyn härtill – och mot bakgrund av det integritetsintrång användningen bedöms innebära – anser utredningen att det inte kan anses motiverat att Skatteverket får tillgång till de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att myndigheten ska kunna effektivisera sina förgranskningar. Skatteverkets behov i denna del får i tillräcklig grad anses tillgodosett genom tillgången till uppgifterna i Cesop.

När det härefter gäller behov uppgifterna för att effektivisera de maskinella urvalen verkar det behovet snarare handla om att kunna utesluta företag från kontroll, än att finna fler företag som borde kontrolleras. Om Skatteverket vid ett maskinellt urval, där de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna finns med, får träff på ett företag som har en hög ingående skatt i förhållande till utgående skatt tillsammans med skattefri försäljning kommer det att framstå som att det kan bero på att företaget får betalningar från

²⁰ I Europeiska kommissionens genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (kommissionens genomförandeförordning).

²¹ Av artikel 1 i kommissionens genomförandeförordning framgår att Cesop kommer ha kapacitet att aggregera betalningsdata i förhållande till varje betalningsmottagare och tillåta sökningar och visualisering av betalningsdata av Eurofiscs sambandstjänstemän. Cesop kommer att kunna analysera och korskontrollera de insamlade uppgifterna med de uppgifter som lagras och utbyts i enlighet med artikel 17.1. a, b, d, e och f och artikel 33.2.b i förordningen om administrativt samarbete. Cesop kommer även kunna utföra automatiska analyser och flagga misstänkta betalningsmottagare samt tillåta Eurofiscs sambandstjänstemän att utföra icke-automatiska kontroller och analyser. Cesop kommer också generera rapporter om resultaten av analysen och kontrollerna som utförts av Cesop och Eurofisc-förbindelserna.

andra EU-länder. Skatteverket har angett att det kan leda till att företaget ska tas bort ur det urval som ska granskas, eftersom dessa betalningar inte ska medföra beskattning i Sverige och därigenom blir kontrollen mer effektiv. Skatteverket kommer dock inte att kunna dra den slutsatsen utan ytterligare undersökningar. I dessa fall kan det vara fråga om ett typiskt fall av bedrägeri där företaget inte betalar skatt i något land. Det är snarare Cesop som kan ge den information som Skatteverket behöver för att kunna avgöra om myndigheten bör gå vidare i sin granskning.

Mot bakgrund av att det inte finns en tydligt beskriven nytta för Skatteverket som kan anses uppväga intrånget i de enskildas personliga integritet, kan det enligt utredningens bedömning inte anses proportionerligt att Skatteverket ges möjlighet att använda uppgifterna för maskinella urval. Som framgår ovan bedömer utredningen att Skatteverkets behov av uppgifterna för att göra förgranskningar i tillräcklig grad kan tillgodoses genom tillgången till uppgifterna i Cesop. Sammanfattningsvis bedömer således utredningen att Skatteverkets behov av att använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna vid kontroll av mervärdesbeskattningen i nuläget inte uppväger intrånget i de enskildas personliga integritet.

Bör Skatteverket få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för kontroll av inkomstskatt?

Skatteverket har även anfört att myndigheten har behov av att använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för kontroll av om företag har redovisat rätt inkomstskatt av näringsverksamhet i Sverige och i den frågan anfört följande. Uppgifterna kan användas för att skapa mer träffsäkra maskinella urval och förgranskningar. Skatteverket kan genom uppgifterna finna svenska e-handelsföretag som inte redovisar all sin försäljning till konsumenter i andra EU-länder i sina inkomstdeklarationer. Att hitta företag som inte redovisar all försäljning är generellt svårt, då myndigheten sällan har tillgång till uppgifter om företagets försäljning, utöver det som företagen självmant redovisar. Även om de insamlade uppgifterna inte rakt av kan antas motsvara försäljning, kan det finnas skäl att titta närmare på – och eventuellt utreda – ett företag som redovisat mindre i sin inkomstdeklaration än vad de insamlade uppgifterna ger vid handen. Myndigheten har övervägt om dessa uppgifter i stället

skulle kunna erhållas som överskottsinformation från skattemyndigheter i andra EU-länder, till följd av utredningar avseende mervärdesskatt som genomförts i de länderna. Det vore teoretiskt möjligt, men ytterst osäkert.

Utredningen ifrågasätter inte att Skatteverket vid kontroll av inkomstskatt skulle kunna ha nytta av att få använda sig av de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna vid t.ex. förgranskning. Skatteverkets granskning skulle då inte vara begränsad av att det finns uppgifter från mervärdesskatteutredningar att tillgå. Det kan emellertid konstateras att den mekanism för maskinella urval som används i dag inom mervärdesbeskattningen även ger användbar information till inkomstbeskattningen. De företag som har en hög ingående skatt i förhållande till låg utgående skatt och skattefri försäljning är med stor sannolikhet också de företag för vilka det kan antas vara intressant att granska inkomstbeskattningen. Antingen för att de har inkomster från EU-handel som ska eller inte ska beskattas i Sverige eller för att de inte redovisar inhemsk försäljning som borde beskattas.

Utredningen konstaterar dessutom att även om kontroll av inkomstskatt inte omfattas av syftet att bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier, är det tillåtet att använda uppgifterna i Cesop för fastställande av inkomstskatt så länge uppgifterna har inhämtats i syfte att utreda eller upptäcka mervärdesskattebedrägerier, se avsnitt 10.4. Det innebär att Skatteverket vid kontroll av inkomstskatten kommer att få använda uppgifter som härrör från Cesop, så länge uppgifterna har inhämtats i rätt syfte.

Uppgifter från de maskinella urvalen beträffande mervärdesbeskattningen, i kombination med uppgifter som inhämtas från Cesop, kan antas uppfylla en del av det behov som Skatteverket påtalat. Detta ställt i relation till det faktum att den stora mängden uppgifter från betaltjänstleverantörerna till viss del kommer att innehålla integritetskänsliga uppgifter som inhämtats från tredje man och som det finns anledning anta endast till en bråkdel utgör underlag för beskattning, gör att det i nuläget inte kan anses proportionerligt att ge Skatteverket tillgång till dem för kontroll av inkomstskatt.

Bör Skatteverket få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för kontroll av spelskatt?

Spelskatt ska enligt 1 § lagen (2018:1139) om skatt på spel betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen (2018:1138).

Skatteverket har uppgett att myndigheten har behov av att använda uppgifterna för kontroll av spelskatt och anfört följande. Det är möjligt att med hjälp av insamlade uppgifter skapa maskinella riskbaserade urval avseende företag som ska betala spelskatt i Sverige på grund av att de tagit emot betalningar i ett land utanför EU från betalare lokaliserade i Sverige. Det är möjligt att skapa maskinella urvalsfrågor som träffar företag som mottagit betalningsbelopp som överstiger vad de redovisat som underlag för spelskatt, uppräknat med ett procenttal motsvarande vad de kan antas ha betalat ut till spelarna. Uppgifter om betalningar som skett till dessa bolag, skulle också kunna fungera som kontrollinformation vid förgranskningar avseende spelskatt. Skatteverket har inte kunnat uppskatta storleken på skattebortfallet avseende företag som tillhandahåller speltjänster på den svenska marknaden eller hur mycket skattebortfallet kommer att minska om myndigheten får tillgång till uppgifterna.

Som framgår av avsnitt 10.4 kommer Skatteverket genom sina sambandstjänstemän endast att få hämta in uppgifter från Cesop när det sker i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri. Uppgifterna som har hämtats in i detta syfte får även användas för fastställande av andra avgifter, tullar och skatter som omfattas av artikel 2 i direktiv 2008/55/EG (artikel 55.1 tredje stycket i förordningen om administrativt samarbete). Den svenska spelskatten är emellertid inte unionsintern och omfattas därför inte av direktivet. Skatteverket kommer således vid kontroll av spelbolagen inte att ha tillgång till uppgifterna i Cesop. De insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna skulle därför kunna vara till nytta för Skatteverket vid kontroll av spelföretagen.

Eftersom spelskatt ska betalas på behållningen från spel som tillhandahålls i Sverige är det av intresse för Skatteverket att se betalningar från svenska spelare till skattskyldiga spelföretag. Betalarens betaltjänstleverantör (dvs. spelarens betaltjänstleverantör) är dock endast skyldig att lämna uppgifter om en betalning till Skatteverket i de fall

betalningsmottagarens betaltjänstleverantör (dvs. spelföretagets betaltjänstleverantör) är lokaliserad till tredje land. Det är alltså endast i de fallen som det finns lokalt lagrade uppgifter som kan användas för kontroll. Det innebär att ett spelföretag måste anses befinna sig i tredje land enligt lokaliseringsreglerna i mervärdesskattedirektivet för att uppgifter om spelföretaget ska finnas med i de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna hos Skatteverket. Så kan t.ex. vara fallet om ett spelföretag använder sig av ett betalkonto i tredje land. I vilken utsträckning det är vanligt har dock Skatteverket inte lämnat några uppgifter om.

Det kan antas att ett företag som vill undgå att betala spelskatt inte kommer att anlita en betaltjänstleverantör i ett tredje land (även om spelföretaget är etablerat där) när det blir känt att Skatteverket då skulle kunna upptäcka att skatt som företaget borde ha betalat inte har betalats. Av det skälet kan det ifrågasättas om den användning av de lagrade uppgifterna som Skatteverket önskar verkligen skulle leda till att skatteundandragande kommer att kunna upptäckas.

Enligt Skatteverket finns det 82 företag som har spellicens och som därmed är registrerade för spelskatt. Av dessa är 7 svenska företag, 70 företag hemmahörande i andra medlemsstater och 5 företag hemmahörande i tredje land. De företag som kan bli föremål för kontroll är alltså mycket få. För att granska spelskatten behöver därför endast några få handläggare ges tillgång till uppgifterna. Det talar i sig för att integritetsintrånget är mindre när det gäller spelskatten än när det gäller exempelvis inkomstskatt och mervärdesskatt.

Omständigheten att det är fråga om en väl definierad och begränsad krets av skattskyldiga som Skatteverket har att kontrollera, måste emellertid vid proportionalitetsbedömningen också ställas i relation till den stora mängden överskottsinformation som granskningen av den lagrade informationen ger upphov till. I det insamlade materialet kommer det sannolikt endast att finnas uppgifter om en begränsad del av de totalt 82 skattskyldiga spelföretagen och sannolikt inte någon större mängd uppgifter som kan användas för att beskatta dem.

Det är mycket svårt att bedöma hur stor nytta Skatteverket kommer att ha av uppgifterna, eftersom det inte finns någon uppskattning av storleken på skattebortfallet eller hur mycket skattebortfallet skulle minska om Skatteverket får tillgång till de insamlade uppgifterna. Med hänsyn härtill – och särskilt med beaktande av den

ytterst begränsade information som kan vara användbar för Skatteverket i relation till den totala informationsmängden – kan det inte anses proportionerligt att låta Skatteverket få tillgång till uppgifterna för kontroll av spelskatten.

Bör Skatteverket få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för sin omvärlds- och riskanalys?

Skatteverket har slutligen uppgett att uppgifterna skulle kunna ge en bättre bild av svenska företags e-handel, vilket skulle kunna förbättra myndighetens omvärlds- och riskanalyser och i sin tur bidra till att effektivisera myndighetens kontroll. Enligt Skatteverkets bedömning medger emellertid inte gällande dataskyddsreglering att myndigheten utför analyser med ett mera allmänt och övergripande syfte, som exempelvis att upptäcka nya trender eller växande branscher.

Frågan om Skatteverket bör medges användning av uppgifterna för omvärlds- och riskanalyser av mer allmänt slag överlappar vissa frågor som ska behandlas av en nyligen tillsatt utredning: En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet (Fi 2021:11). Denna utredning har bl.a. fått i uppdrag att analysera och bedöma lämpligheten och utformningen av en reglering som innebär en utökad möjlighet för Skatteverket att göra dataanalyser och urval, utan att det finns en koppling till ett ärende.²² Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att inom ramen för denna utredning utreda frågan om Skatteverket bör få använda de insamlade uppgifterna till analyser med ett mer allmänt och övergripande syfte.

Skatteverket bör få använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning

Fråga är då slutligen om det kan antas finnas behov av uppgifterna i verksamhet hos några andra myndigheter som kan motivera att Skatteverket ska få lämna ut uppgifterna till dem.

²² Kommittédirektiv 2021:104, En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.

Skatteverket bedriver även brottsbekämpande verksamhet, som inte anses vara en del av beskattningsverksamheten. När det gäller informationsutlämnande är dessa två verksamheter att betrakta som olika myndigheter. Av 1 § första stycket lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet framgår att den verksamheten omfattar brott enligt bl.a. skattebrottslagen (1971:69), 11 kap. 5 § brottsbalken, lagen (2014:836) om näringsförbud och lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.²³ Uppgifter som förekommer i Skatteverkets beskattningsverksamhet ska lämnas till den brottsbekämpande verksamheten, om uppgifterna kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet som avses i 1 § första stycket och som innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt (7 § lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet).

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet kommer inte ha tillgång till alla uppgifter som inhämtas genom Cesop på grund av användningsbegränsningarna i artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete eftersom det bl.a. krävs att det är fråga om ett rättsligt förfarande som har inletts på grund av överträdelse av skattelagstiftningen, vilket t.ex. inte bör omfatta förfaranden som inleds på grund av misstänkt bokföringsbrott eller penningtvättsbrott. Vidare kommer Skatteverket endast att få åtkomst till Cesop genom sina Eurofisc sambandstjänstemän när det sker i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri (artikel 24d). Mot denna bakgrund, och med beaktande av den restriktivitet som kringgärdar uppgiftslämnandet till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, anser utredningen att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna bör få lämnas ut till den verksamheten med stöd av lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

Lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig

²³ Lagen omfattar även brott enligt 30 kap. 1 § första stycket 4 aktiebolagslagen (2005:551), 11 § tredje stycket lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m., 4 kap. 6 b §, 14 kap. 1–4 och 10 §§ och 15 kap. 10–13 §§ brottsbalken, om gärningen avser uppgift eller handling i ärende hos Skatteverket, 9 kap. 1–3 och 11 §§ brottsbalken, om gärningen har samband med Skatteverkets verksamhet enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete, lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete, eller lagen (2020:1066) om förfarandet vid skattereduktion för installation av grön teknik, 11 kap. 5 § brottsbalken, folkbokföringslagen (1991:481) och lagen (2020:548) om omställningsstöd (1 § första stycket).

verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer (1 §). Inom ramen för samverkan enligt denna lag ska en myndighet trots sekretess lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. En uppgift ska inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (2 §). Mot bakgrund av syftet med lagen och med hänsyn till den restriktivitet som kringgärdar utlämnandet anser utredningen att de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna bör få användas för att fullgöra uppgiftslämnande även enligt denna lag.

Det kan även uppstå särskilda situationer som medför att uppgifterna bör få lämnas ut. Ett sådant utlämnande kan t.ex. få ske enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det är inte möjligt att på förhand kunna förutse i vilka situationer det skulle kunna vara fallet. Att det är fråga om enstaka utlämnanden i speciella situationer framgår dock av lydelsen av bestämmelsen. Även i dessa situationer bör nu aktuella uppgifter kunna utlämnas om förutsättningarna föreligger. Vidare finns t.ex. situationer när sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (10 kap. 24 § OSL).

Uppgifterna behöver även att få behandlas av Skatteverket för att fullgöra uppgiftslämnande till Integritetsskyddsmyndigheten när det behövs för att den myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det följer av EU:s dataskyddsförordning som är en tvingande EUrättslig reglering samt kompletterande svenska bestämmelser i lag och förordning (artikel 58 i EU:s dataskyddsförordning som kompletteras av 6 kap. 1 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 3 § förordningen [2018:2019] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Lagarna om utlämnande av uppgifter ur Skatteverkets beskattningsdatabas till andra verksamheter rör som framgått särskilt angelägna verksamheter där det i samband med lagarnas tillkomst har gjorts

bedömningen att behovet för en myndighet att få ta del av uppgifterna överväger integritetsintresset. Skatteverket bör därför få behandla de nu aktuella uppgifterna om det sker för att Skatteverket ska kunna fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Det kan noteras att uppgifterna vid en sådan reglering även kommer att ge Kronofogdemyndigheten de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna verkställa och driva in statens fordringar om inte dokumentations- och rapporteringsavgifter betalas. Det beror på att bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i t.ex. indrivningsförordningen (1993:1229) och förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. För den handläggningen torde det dock inte finnas skäl att till Kronofogdemyndigheten lämna ut de integritetskänsliga uppgifter om betalningar som ska lämnas av betaltjänstleverantörerna, utan endast de begränsade uppgifter som använts för att fastställa avgifterna.

8.5 Sammanfattning

Vad gäller de uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop får de användas av Skatteverket och andra myndigheter för de särskilda ändamål som framgår av artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete. Det innebär att uppgifterna får användas inom mervärdesbeskattningen, för skatteuppbörden, för att fastställa vissa andra avgifter, tullar och skatter samt i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelse av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd. Uppgifterna får emellertid endast användas för dessa ändamål om de har kontrollerats mot andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för Skatteverket. Förordningen hindrar inte att Integritetsskyddsmyndigheten av Skatteverket får tillgång till dessa uppgifter för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning.

Vad gäller uppgifterna som samlas in från betaltjänstleverantörerna anser utredningen att förordningen om administrativt samarbete inte hindrar att uppgifterna används för andra ändamål än informationsöverföring till Cesop. Utredningen anser vidare att det finns skäl att medge användning som behövs för att Skatteverket ska kunna fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller

förordning, t.ex. enligt lagen om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet eller om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda enligt 10 kap. 27 § OSL.

När det gäller användning av uppgifterna som samlas in från betaltjänstleverantörerna för andra ändamål har Skatteverket som övergripande skäl anfört att uppgifterna skulle kunna vara användbara inom Skatteverkets beskattningsverksamhet för att effektivisera skattekontrollen, vilket i sin tur kan antas leda till ökade skatteinkomster som i vart fall på sikt kommer att överstiga de kostnader som är förknippade med att lagra och analysera uppgifterna och genomföra kontroller. Skatteverket har emellertid inte kunnat ange någon uppskattning av storleken på de ökade skatteinkomsterna. Inte heller har Skatteverket lämnat några upplysningar som skulle göra det möjligt att bedöma i vilken utsträckning dessa uppgifter skulle kunna ge information som inte går att inhämta från Cesop. Att Skatteverket i dagsläget inte kan belysa detta är förståeligt. Innan betaltjänstleverantörernas uppgiftslämnande och Cesop börjar tillämpas saknas information som skulle kunna ge mer underbyggda svar på frågorna om Cesops effektivitet och nyttan för Skatteverket av de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna.

Om dessa tveksamheter vid en proportionalitetsbedömning ställs i relation till att det är fråga om en stor mängd betalningsinformation och delvis integritetskänsliga personuppgifter – som t.ex. kan användas för kartläggning av enskildas betalningsströmmar och som inhämtats från tredje man utan koppling till några specifika ärenden – framstår det inte motiverat att ge Skatteverket möjlighet att använda de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för de ändamål som myndigheten önskat. Utredningen bedömer således att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att nu låta Skatteverket använda dessa uppgifter för fler ändamål än informationsöverföring till Cesop och för uppgiftslämnande som redan i dag sker med stöd av lag eller förordning.

När betaltjänstleverantörernas uppgiftslämnande och Cesop varit i bruk en tid kommer Skatteverket ha bättre förutsättningar att ge en närmare beskrivning av hur effektivt Cesop är och av behovet av uppgifterna från betaltjänstleverantörerna. Om det då framkommer starkare skäl för att Skatteverket ska få använda dem i ökad utsträck-

ning kan en ny proportionalitetsbedömning göras, som då kan utmynna i att Skatteverkets nytta överstiger integritetsintrånget och att användningen därför bör tillåtas.

I kapitel 10 redogör utredningen för vilken reglering som krävs för insamling, lagring och överföring till Cesop samt för uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. I samma kapitel redogör utredningen även för i vilken utsträckning den regleringen skulle behöva förändras om utredningens förslag till inskränkt användning inte följs.

9 Sekretess

9.1 Sekretess

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som betaltjänstleverantörer ska lämna på grund av den nya uppgiftsskyldigheten.

Sekretess ska även gälla för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i ärenden om dokumentations- eller rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Sekretess ska dock inte gälla beslut om en sådan avgift.

Skälen för utredningens förslag

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns sekretessregler bl.a. till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Med begreppet enskild avses i den lagen både enskilda fysiska personer och enskilda juridiska personer. Alltså omfattas juridiska och fysiska personers ekonomiska förhållanden och fysiska personers personliga förhållanden. Uppgifter om en persons ekonomi kan avse såväl ekonomiska som personliga förhållanden.¹

De uppgifter som ska samlas in från betaltjänstleverantörer med stöd av 33 c kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, är uppgifter om gränsöverskridande betalningar. Förutom uppgifter om själva betalningen, innehåller informationen även uppgifter om betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer som kan vara såväl fysiska som juridiska personer.² Dessa uppgifter kan typiskt sett vara sådana

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 84.

² Att en betaltjänstleverantör kan vara en fysisk person framgår av 2 kap. 3 § lagen (2020:751) om betaltjänster.

uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden som avses i offentlighets- och sekretesslagen.

I 27 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull, m.m. I det följande redogör utredningen för vilka sekretessbestämmelser i det kapitlet som ska gälla för uppgifterna som lämnas på grund av den nya regleringen.

Uppgifter som samlas in från betaltjänstleverantörerna

Som framgår av avsnitt 10.2 anser utredningen att de uppgifter som samlas in från betaltjänstleverantörerna ska få behandlas i Skatteverkets beskattningsdatabas. Enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (databassekretess). Sekretessen är absolut, dvs. någon prövning av om skada eller men kan uppstå om uppgifterna lämnas ut görs inte.

De uppgifter som kommer att samlas in från betaltjänstleverantörerna och tillföras beskattningsdatabasen innehåller en stor mängd betalningsinformation och delvis integritetskänsliga personuppgifter.³ Enligt utredningens bedömning bör uppgifterna därför omfattas av absolut sekretess. Det är därmed lämpligt att de aktuella uppgifterna omfattas av sekretessregleringen i 27 kap. 1 § andra stycket 1, vilket inte kräver någon ändring i befintlig lagstiftning.

Uppgifter som Skatteverket överför till Cesop

Skälet till att betaltjänstleverantörerna ska lämna uppgifter till Skatteverket är för att myndigheten ska kunna överföra uppgifterna till Cesop i enlighet med förordningen om administrativt samarbete.⁴ Dessa uppgifter omfattas inte av sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL när de har förts över. Eftersom det är en kopia av

³ Se även utredningens resonemang i avsnitt 8.4.2.

⁴ Skatteverkets skyldighet att föra över uppgifterna framgår av artikel 24b.3 i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete). I kapitel 3 förklaras närmare vad Cesop är.

uppgifterna som förs över till Cesop finns samma uppgifter kvar i beskattningsdatabasen och omfattas där fortsatt av sekretess.

Uppgifter som överförts till Cesop omfattas i stället av bestämmelser om sekretess i artikel 55.1 i förordningen om administrativt samarbete oavsett om de har lämnats av Sverige eller inte. Se vidare nedanstående stycke.

Uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop

När Skatteverket inhämtar uppgifter från Cesop (oavsett om uppgifterna har överförts till Cesop från Sverige eller från någon annan medlemsstat eller om de kommer från kommissionen) måste myndigheten beakta sekretess- och användningsbegränsningarna i artikel 55 punkt 1 och 1a i förordningen om administrativt samarbete.⁵ Av punkt 1 framgår att information som tillhandahålls eller inhämtas med stöd av förordningen ska omfattas av den sekretess och det skydd som liknande information ges enligt nationell lagstiftning i den mottagande medlemsstaten. Eftersom de uppgifter som Skatteverket tar del av från Cesop i enlighet med förordningen kommer att kunna användas i flera olika verksamheter och ärenden i Sverige kan flera sekretessbestämmelser aktualiseras, t.ex. skattesekretess (27 kap. 1 § första stycket OSL), sekretess för uppgifter hos Tullverket (27 kap. 3 §) eller sekretess för uppgifter i mål hos domstol (27 kap. 4 §).

I 27 kap. 5 § regleras sekretess i fråga om vissa uppgifter som erhålls eller lämnas vid utbyte av uppgifter med andra länder och mellanfolkliga organisationer på skatteområdet med stöd av internationella avtal.

Av andra stycket framgår att sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, hos en myndighet i verksamhet som avses i 1–4 §§ för sådan uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. I begreppet avtal anses ingå bl.a. rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, dvs. anslutningsfördragen samt förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner.⁶

⁵ I avsnitt 8.2 och 8.3 redogörs ingående för i artikel 55 punkt 1 och 1a i förordningen om administrativt samarbete.

⁶ Prop. 2012/13:192 s. 13 och RÅ 2007 ref. 45.

Av tredje stycket framgår vidare att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket inte får tillämpas i strid med avtalet.⁷

De uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som finns i underlag från Cesop som Skatteverket inhämtar kommer att omfattas av sekretessbestämmelsen i 27 kap. 5 § andra stycket. De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. som nämns ovan får därmed få endast tillämpas i den utsträckning det inte står i strid med användningsbegränsningarna i artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete.

Dokumentations- och rapporteringsavgift

Utredningen föreslår att två nya särskilda avgifter ska införas för betaltjänstleverantörer: dokumentationsavgift och rapporteringsavgift (se avsnitt 7.4 och 7.5). Frågan är hur dessa avgifter ska hanteras i sekretesshänseende.

Uppgifter som lämnas av användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang har inte bedömts vara uppgifter som lämnas till ledning för beskattningen, dvs. som primärt syftar till att ge underlag för beskattningsbeslut.⁸ Sådana uppgifter omfattas av sekretessen i 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL, dvs. databassekretess.⁹ Rapporteringsavgiften för sådana aktörer jämföras emellertid med skatt enligt tredje stycket, i likhet med t.ex. skattetillägg och förseningsavgifter. Det innebär att uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i sådana ärenden omfattas av absolut sekretess med stöd av första stycket där sekretess i verksamhet som bl.a. avser bestämmande av skatt föreskrivs (skattesekretess). Beslut om sådana avgifter är emellertid inte sekretessbelagda, vilket framgår av undantaget från sekretess i 27 kap. 6 §.

⁷ I 10 kap. OSL återfinns sekretessbrytande bestämmelser vid bl.a. samtycke från den enskilde (1 §), nödvändigt utlämnande för att en myndighet ska kunna fullgöra sin verksamhet (2 §), möjlighet till partsinsyn (3 och 4 a §§), utlämnande till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid misstankar om begången terroristbrottslighet (22 a §), utlämnande till åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet vid misstankar om begångna brott i övrigt (23 §) samt utlämnande till myndighet det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (27 §).

⁸ Prop. 2019/20:74 s. 136.

⁹ Prop. 2019/20:74 s. 172.

När det däremot gäller ärenden om dokumentationsavgift för rapporteringspliktiga finansiella institut finns sekretessbestämmelserna i 27 kap. 2 §. Av första stycket 5 framgår att sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i sådana ärenden. Av tredje stycket 4 framgår att sekretessen inte gäller beslut om dokumentationsavgift.

Både i ärenden om dokumentationsavgift för rapporteringspliktiga finansiella institut och i ärenden om rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang råder således absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, medan beslut om sådana avgifter inte omfattas av sekretess. Sekretessreglerna för de olika avgifterna är emellertid konstruerade på olika sätt. Rapporteringsavgiften för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang jämföras med skatt, men inte dokumentationsavgiften för rapporteringspliktiga finansiella institut.

Utredningen har ovan föreslagit att uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som insamlas från betaltjänstleverantörer och som förs in i beskattningsdatabasen bör omfattas av absolut sekretess. Motsvarande skydd bör gälla även för uppgifter i de nya ärendena om dokumentations- respektive rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer, dvs. att absolut sekretess gäller i sådana ärenden. Sekretess bör dock emellertid inte gälla för beslut i ärendena. Med beaktande av att de föreslagna avgifterna riktar sig till samma aktörer, har samma bakomliggande syfte och likartade konstruktioner, bör sekretessen för de båda avgifterna regleras lika och i samma paragraf. Enligt utredningen är det lämpligast att de föreslagna avgifterna jämföras med skatt och regleras i 1 § tredje stycket. Därigenom kommer besluten att omfattas av undantaget från sekretess i 6 §, utan ytterligare ändring i befintlig reglering.

Eftersom bestämmelsen i 1 § tredje stycket omfattar rapporteringsavgift – utan att det av bestämmelsen framgår vilka aktörer som avgiften avser – behöver den inte ändras för att även omfatta rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. Den enda ändringen som behöver göras är att dokumentationsavgifter för betaltjänstleverantörer läggs till i bestämmelsen.

Vidare behöver 2 § första stycket 5 och tredje stycket 4 ändras så att det framgår att den bestämmelsen endast gäller dokumentationsavgift för rapporteringsskyldiga finansiella institut enligt 49 b kap. 1 § SFL.

Tystnadsplikt för kreditinstitut

I 1 kap. 10 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse föreskrivs att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas. Av förarbetena framgår att ett kreditinstitut som lämnar ut upplysningar om en kund på grund av att kreditinstitutet enligt lag är skyldig att lämna uppgifter inte anses handla obehörigt.¹⁰ Eftersom den föreslagna skyldigheten för betaltjänstleverantörerna att lämna uppgifter till Skatteverket införs i lag, kommer alltså betaltjänstleverantörerna inte att riskera att bryta mot tystnadsplikten när de lämnar uppgifterna.

¹⁰ Prop. 2002/03:139 Del 1 s. 479.

10 Dataskydd

10.1 Inledning

Personuppgiftsbehandling i myndigheternas verksamhet styrs ytterst av EU:s dataskyddsförordning¹ och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till denna förordning. Personuppgiftsbehandling som särskilt gäller för behandling av uppgifter i Skatteverkets verksamhet finns i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (2001:181) med tillhörande förordning (2001:588), se vidare avsnitt 8.4.2. Förutom vid behandling av personuppgifter om enskilda personer gäller vissa bestämmelser i den lagen även vid behandling av uppgifter om juridiska personer (se 1 kap. 1 § andra stycket).

Med anledning av utredningens förslag kommer personuppgiftsbehandling att behöva ske i stor utsträckning. Behandling kommer att ske när betaltjänstleverantörerna lagrar uppgifterna i sina system och när de lämnar uppgifter till Skatteverket. Uppgifterna kommer även att behandlas hos Skatteverket när de registreras, lagras, och överförs till Cesop. Personuppgifter kommer också att behöva behandlas hos Skatteverket vid handläggning av dokumentations- och rapporteringsavgifter. Slutligen kommer personuppgiftsbehandling att ske när uppgifter hämtas in från Cesop.

Som framgår av avsnitt 8.2 kommer de uppgifter som Skatteverket tar del av från Cesop att få användas av Skatteverket och andra myndigheter för de särskilda ändamål som framgår av artikel 55.1

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

och 55.1a² i förordningen om administrativt samarbete³. Skatteverket kommer vidare att behöva behandla de uppgifter som ska överföras till Cesop för att kunna fullgöra detta åtagande. Utöver denna behandling anser utredningen att det finns skäl att tillåta behandling av uppgifterna för att Skatteverket ska kunna fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Om Skatteverket inom beskattningsverksamheten skulle ges möjlighet att använda uppgifterna från betaltjänstleverantörerna för fler ändamål än för överföring till Cesop kommer personuppgiftsbehandling att behöva ske i större utsträckning än enligt utredningens förslag. Hur mycket behandlingen skulle öka i omfattning beror på för vilka och för hur många ändamål som Skatteverket skulle få använda uppgifterna.

I detta kapitel redogörs inledningsvis för vilken reglering som bör införas för personuppgiftsbehandlingen i samband med insamling, lagring och överföring av uppgifter till Cesop och för handläggning av dokumentations- och rapporteringsavgifter. Därefter följer en analys av i vilken utsträckning den regleringen skulle behöva förändras om utredningens förslag om att begränsa användningen av de insamlade uppgifterna inte följs. Slutligen görs en bedömning av om det krävs någon reglering för personuppgiftsbehandlingen i samband med inhämtandet av uppgifter från Cesop. I kapitlet föreslås även regler för gallring av uppgifter.

Sist i kapitlet görs en analys av om den behandling av personuppgifter som utredningens förslag ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

² Det innebär att uppgifterna får användas inom mervärdesbeskattningen, för att fastställa vissa andra avgifter, tullar och skatter samt i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelser av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd. Uppgifterna får emellertid endast användas för dessa ändamål om de har kontrollerats mot andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för Skatteverket. Förordningen hindrar inte att Integritetsskyddsmyndigheten av Skatteverket får tillgång till dessa uppgifter för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning. Se vidare avsnitt 8.2.

³ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

10.2 Ändamålsbegränsningar behöver införas

Utredningens förslag: De uppgifter som samlas in av Skatteverket från betaltjänstleverantörerna och uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop ska få behandlas i Skatteverkets beskattningsdatabas.

Uppgifterna från betaltjänstleverantörerna ska få behandlas av Skatteverket för att fullgöra åtagandet som följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete, vilket förutom insamling, lagring och överföring av uppgifter även innefattar den behandling som behövs för handläggning av ärenden om kontroll av dokumentations- och uppgiftsskyldighet och avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter.

Uppgifter som redan behandlas för att fullgöra detta åliggande ska även få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Utredningens bedömning: Begränsningen gäller inte om Skatteverket, efter att ha överfört uppgifterna till Cesop i enlighet med artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete, inhämtar uppgifterna genom åtkomst till systemet i enlighet med artikel 24d i förordningen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En ändamålsbegränsning behöver införas

Insamlingen av uppgifterna från betaltjänstleverantörerna får anses vara en del av Skatteverkets beskattningsverksamhet. I 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas i den verksamheten.

Uppgifter får enligt punkterna 1 och 4 bl.a. behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för att fastställa underlag för och bestämma, redovisa, betala och återbetala avgifter samt för revision och annan kontrollverksamhet. Med avgift avses bl.a. särskilda avgifter, som även kommer att avse de i kapitel 7 föreslagna dokumentations- och rapporteringsavgifterna för betaltjänstleverantörer.

Uppgifter får vidare enligt punkt 7 behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för att fullgöra ett internationellt åtagande som är bindande för Sverige. Genom ändringarna i mervärdesskattedirektivet⁴ och förordningen om administrativt samarbete får Sverige ett sådant internationellt åtagande som avses i den punkten. Bestämmelsen kommer, förutom själva överföringen till Cesop, även att omfatta kontroll och handläggning av sanktionsavgifter som i och för sig också omfattas av punkterna 1 och 4.

Av 1 kap. 5 § 1 framgår vidare att uppgifter som Skatteverket behandlar för något av ändamålen i 4 § även får behandlas för att tillhandahålla information som behövs i en författningsreglerad verksamhet hos andra myndigheter för vissa ändamål, t.ex. utsökning och indrivning (punkt 1 b) eller tillsyn och kontroll (punkt 1 e). Uppgifter som behandlas enligt 4 § får vidare även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (punkt 2), för att fullgöra uppgiftslämnande som sker enligt lag eller förordning (punkt 3), eller för andra ändamål under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (punkt 4).

I andra kapitlet i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om beskattningsdatabasen. Enligt 2 kap. 1 § är beskattningsdatabasen en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i beskattningsverksamheten för de ändamål som anges i 1 kap. 4 och 5 §§. Av 2 kap. 2 § framgår att i databasen får behandlas uppgifter om personer som omfattas av verksamhet som avses i bl.a. 1 kap. 4 § 1, 4 och 7.

De uppgifter som får behandlas i databasen anges i 2 kap. 3 § i lagen och i 2 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket i lagen gäller det uppgifter som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande och enligt 2 § i förordningen uppgifter som behövs bl.a. för handläggning av ärenden enligt skatteförfarandelagen (2011:1244). Mot den bakgrunden är det enligt utredningen lämpligt att även de uppgifter som Skatteverket samlar in från betaltjänstleverantörerna lagras där.

⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

Det förhållandet att uppgifterna tillförs beskattningsdatabasen medför emellertid inte att uppgifterna därigenom blir åtkomliga för andra än de personer som behöver dem för att kunna utföra behandling för ett av de ändamål för vilken behandlingen tillåts.

Om ingen begränsning införs i lagen kommer de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna att omfattas av ändamålsbestämmelserna i 1 kap. 4 och 5 §§. Skatteverket skulle då – förutsatt att det finns behov av det – kunna behandla uppgifterna i sin verksamhet för samtliga ändamål i 1 kap. 4 § och lämna uppgifterna till andra med stöd av 5 §.

Av kapitel 8 framgår att utredningen anser att de uppgifter som samlas in av Skatteverket från betaltjänstleverantörerna inte bör få användas för andra ändamål än för att fullgöra åliggandet att överföra uppgifterna till Cesop och för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. För att det ska bli fallet måste det införas en begränsning av de ändamål för vilka uppgifterna får användas. Begränsningen ska dock inte omfatta de uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop, eftersom den tillåtna användningen av dessa uppgifter regleras i artikel 55 i förordningen om administrativt samarbete på samma sätt som redan nu gäller när Skatteverket får del av uppgifter som regleras i den förordningen, se avsnitt 10.4. Frågan är då vidare hur en reglering om ändamålsbegränsning bör utformas. De alternativ som vi har övervägt är följande

- att reglera behandlingen av personuppgifter i en egen lag,
- att införa en särskild ändamålsbegränsning i skatteförfarandelagen, eller
- att införa ändamålsbegränsningar i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

I nedanstående avsnitt redogör utredningen för vilken lösning som framstår som lämpligast.

Det är inte lämpligt att införa en ny registerlag

Om behandling av de aktuella uppgifterna reglerades i en egen lag i form av en ny registerförfattning skulle ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet inte

behövas. Enligt utredningens bedömning är det emellertid inte ett lämpligt alternativ, eftersom det skulle avvika från hur Skatteverkets behandling av uppgifter för att fullgöra ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande åtagande på skatteområdet brukar regleras. Det skulle också innebära en relativt omfattande reglering, eftersom det då krävs att alla bestämmelser som ska styra behandlingen finns med. Utredningen anser därför att det inte bör införas en ny registerlag.

Det är inte lämpligt att införa en ändamålsbegränsning i skatteförfarandelagen

Utredningen föreslår att en bestämmelse ska tas in i skatteförfarandelagen som reglerar för vilka syften Skatteverket får hämta in uppgifter från betaltjänstleverantörerna. Liknande syftesbestämmelser finns i den lagen även i fråga om andra slag av uppgiftslämnande. Den typen av bestämmelser är emellertid inte inskränkande i förhållande till de ändamålsbestämmelser som finns i 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Om ändamålen i den paragrafen ska inskränkas krävs att den föreslagna syftebestämmelsen kompletteras med andra bestämmelser som reglerar ändamålen.

Det finns bestämmelser i svensk lag och i EU-rätten som begränsar Skatteverkets användning av vissa uppgifter. Ett exempel är 24 § lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden. I den paragrafen anges att i det fall en svensk myndighet har fått upplysningar från en främmande stat i ett skatteärende – och gäller på grund av överenskommelse med den främmande staten villkor som begränsar möjligheten att utnyttja upplysningarna – ska svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning. Enligt utredningens bedömning medför den bestämmelsen en begränsning av för vilka ändamål uppgifter från en främmande stat i ett skatteärende får behandlas i beskattningsverksamheten.

En reglering med samma struktur skulle i nu aktuellt fall i och för sig kunna införas i skatteförfarandelagen. Den får naturligtvis utformas annorlunda, eftersom den i så fall ska ta sikte på uppgifter som samlas in nationellt och inte uppgifter som inhämtats från en annan stat. Det som talar emot en sådan lösning är att det inte är lämpligt med beaktande av skatteförfarandelagens systematik. I den

lagen regleras inte personuppgiftsbehandling. Om undantag från regleringen i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns i bestämmelser på olika håll i annan lagstiftning leder det också till att regleringen blir mer svåröverskådlig. Enligt utredningens uppfattning bör därför inskränkningen av för vilka ändamål uppgifter får behandlas inte finnas i skatteförfarandelagen.

Det är lämpligt att ändamålsbegränsningarna regleras i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Som framgår ovan kommer ändamålsbestämmelserna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet i princip att vara tillämpliga för behandling av nu aktuella uppgifter fullt ut om inte någon ändring i den lagen görs. Med beaktande av att den lagen reglerar all annan personuppgiftsbehandling i Skatteverkets beskattningsverksamhet är det enligt utredningens bedömning rimligt att den även reglerar den begränsning av tillåtna ändamål för behandling av uppgifter som bör införas i nu aktuellt fall. Det görs lämpligast genom att det införs en ny 1 kap. 4 a §. I den bestämmelsen bör det anges att uppgifter som avses i 4 § – och som har lämnats för att Skatteverket ska kunna fullgöra det åliggande som följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete – endast får behandlas för att detta åliggande ska kunna fullgöras.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att innebära att de uppgifter som lämnas till Skatteverket från betalningsleverantörerna inte får behandlas för andra ändamål än för att Skatteverket ska kunna föra över dem till Cesop, med undantag för viss vidarebehandling som föreslås vara tillåten (se nedan). I det innefattas att Skatteverket får behandla uppgifterna vid kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet (genom förelägganden och revisioner) och vid beslut om sanktionsavgifter (dokumentations- och rapporteringsavgifter för betaltjänstleverantörer), eftersom dessa åtgärder kan bli nödvändiga att vidta för att uppgifterna ska kunna överföras till Cesop.

Undantag från användningsbegränsningarna behöver införas

Som framgår av avsnitt 8.2 bedömer utredningen att den del av Cesop som innehåller uppgifter som Skatteverket överfört dit inte kan anses vara en del av Skatteverkets beskattningsdatabas. Uppgifter som finns i Cesop – både uppgifter som härrör från Sverige och andra medlemsstater – skulle i och för sig i tryckfrihetsförordningens mening kunna anses förvarade⁵ hos Skatteverket. Det beror på att den elektroniska åtkomst till Cesop som Skatteverket kommer att få anses utgöra direktåtkomst.⁶ Det innebär emellertid inte att uppgifterna i Cesop ska anses förvarade i Skatteverkets beskattningsdatabas. Det är först när en handläggare inhämtar uppgifter från Cesop och för över dem till beskattningsdatabasen som de kommer att lagras där⁷.

Användningsbegränsningen i den föreslagna 1 kap. 4 a § skulle kunna anses vara tillämplig när Skatteverket tar del av uppgifter i Cesop som har överförts dit från Skatteverket. För att förhindra en sådan begränsning bör ett undantag införas. Utredningen föreslår att undantaget införs i ett andra stycke i den bestämmelsen. Där bör anges att begränsningen enligt första stycket inte gäller om Skatteverket, efter att ha överfört uppgifterna till Cesop i enlighet med artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete, inhämtar uppgifterna från systemet i enlighet med artikel 24d i förordningen. Det innebär att uppgifter som lagras i Cesop – och som ursprungligen härrör från Sverige – inte omfattas av användningsbegränsningen i 1 kap. 4 a §.

Uppgifter som lagras i Cesop – och som kommer från andra medlemsstater eller från kommissionen – omfattas naturligtvis inte heller av användningsbegränsningen i den föreslagna 1 kap. 4 a §.

⁵ Uppgifter i utländska databaser som en svensk myndighet har direktåtkomst till utgör allmänna handlingar hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp (se prop. 2011/12:157 s. 8, 2 kap. 6 § andra stycket och 7 § TF).

⁶ Med direktåtkomst avses i regel att information är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i den och få svar på frågor, dock utan att själv kunna påverka innehållet. Direktåtkomsten kan ge användaren en möjlighet att även hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där, se prop. 2007/08:160 s. 57. Att åtkomst endast medges under vissa förutsättningar tycks inte medföra någon annan bedömning. I SOU 2012:90 s. 84 anges t.ex. att "[d]et är vanligt förekommande att registerförfattningar stadgar att en myndighet får ha direktåtkomst endast till vissa angivna typer av uppgifter hos en annan myndighet beträffande personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. Detta innebär att myndigheten bara får söka efter uppgifter om en person efter det att personen har blivit aktuell i ett ärende hos myndigheten."

⁷ Det kommer ske i samband med att handläggaren sparar ner uppgifterna i t.ex. ett pågående ärende.

Det beror emellertid på att uppgifter från andra medlemsstater eller från kommissionen inte träffas av ordalydelsen i första stycket i den paragrafen. Något undantag från begränsningen i det stycket behövs därför inte avseende dessa uppgifter.

När Skatteverket inhämtar uppgifter från Cesop kommer uppgifterna att omfattas av ändamålsbestämmelserna i 1 kap. 4 och 5 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Uppgifterna kommer även att omfattas av bestämmelserna om behandling av uppgifter i beskattningsdatabasen enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§. Skatteverket får använda uppgifterna så länge behandlingen är tillåten enligt dessa bestämmelser och bestämmelserna om användningsbegränsning i artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete (se vidare avsnitt 8.2 och 10.4).

Andra myndigheters tillgång till uppgifterna som lämnas av betaltjänstleverantörerna

Uppgifter som behandlas hos Skatteverket enligt 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får enligt 1 kap. 5 § även behandlas för

- att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för vissa ändamål (punkt 1 a–f),
- att tillhandahålla information som behövs i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet (punkt 2),
- att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (punkt 3), och
- andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (punkt 4).

Användningsbegränsningen i den föreslagna 1 kap. 4 a § kommer dock att medföra att uppgifterna som samlas in från Skatteverket av betaltjänstleverantörer inte kommer att kunna användas för sådana ändamål som föreskrivs i 1 kap. 5 § om det inte regleras särskilt.

Som framgår av avsnitt 8.4.2 anser utredningen att uppgifterna som samlas in av betaltjänstleverantörerna från Skatteverket ska få användas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Det bör regleras genom att det införs en ny 1 kap. 5 a § som motsvarar 1 kap. 5 § 3. I avsnitt 8.4.2 redogör utredningen för ett antal lagar och förordningar som kan aktualisera ett uppgiftslämnande från Skatteverket. Utredningens förslag innebär uppgifterna från betaltjänstleverantörerna bl.a. kommer att få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, till andra brottsbekämpande myndigheter samt för att ge Kronofogdemyndigheten tillgång till de uppgifter som behövs för verkställande och indrivning av statens fordringar om inte dokumentations- och rapporteringsavgifter betalas.⁸ Enligt utredningens bedömning behöver det inte införas någon särskild punkt som motsvarar 1 kap. 5 § 2 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eftersom uppgiftslämnande till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet följer av lag.

Att sådan uppgiftsskyldighet bryter sekretessen framgår av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL), som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Paragrafen gäller även uppgiftslämnande mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet när de är att anse som självständiga i förhållande till varandra.⁹

Regleringen innebär att uppgifterna även kommer att få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande enligt 10 kap. 27 § OSL, som föreskriver att utöver vissa andra situationer får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

⁸ T.ex. lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet, lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, indrivningsförordningen (1993:1229) och förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

⁹ Det framgår av 8 kap. 2 § OSL. I denna paragraf anges att vad som föreskrivs om sekretess mot andra myndigheter i 1 § OSL och vad som föreskrivs i andra bestämmelser i denna lag om uppgiftslämnande till andra myndigheter och överföring av sekretess mellan myndigheter, gäller också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.

Uppgifterna från betaltjänstleverantörerna får vidare alltid lämnas till Integritetsskyddsmyndigheten om det behövs för att den myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Det följer av EU:s dataskyddsförordning som är en tvingande EU-rättslig reglering.¹⁰

10.3 Vilken reglering behövs om Skatteverket ska få använda de insamlade uppgifterna för fler ändamål?

Utredningens bedömning: Om Skatteverket ska få använda de nationellt insamlade uppgifterna för fler ändamål än vad utredningen föreslår kan även det regleras i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Om uppgifterna ska få behandlas för alla de ändamål som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ i den lagen ska de nu föreslagna 4 a och 5 a §§ inte införas.

Om några, men inte alla, av de ändamål som anges i lagen ska omfattas kan det regleras genom att det i de nya bestämmelserna om ändamålsbegränsningar som utredningen föreslår tillförs ytterligare ändamål som uppgifterna får behandlas för.

Skälen för utredningens bedömning

Om Skatteverket bör få använda de nationellt insamlade uppgifterna för fler ändamål än vad utredningen har bedömt är lämpligt måste utredningens författningsförslag justeras.

Om Skatteverket ska få behandla uppgifterna för alla de ändamål som uppgifterna skulle kunna antas behövas för i 1 kap. 4 och 5 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet krävs det ingen ny reglering av ändamålen.

Om däremot Skatteverket ska medges användning för något fler ändamål än vad utredningen föreslagit kan det regleras genom att det införs en ändamålsbegränsning som inte är lika omfattande som den utredningen har föreslagit. I de nya bestämmelserna kan då läggas

¹⁰ Se artikel 58 i EU:s dataskyddsförordning som kompletteras av 6 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 3 § förordningen (2018:2019) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

till de ytterligare ändamål för vilka Skatteverket ska få använda de insamlade uppgifterna.

Oavsett om uppgifterna ska få användas för de ändamål som utredningen föreslår eller för fler ändamål måste alltid behandlingen av uppgifterna följa de grundläggande principerna som anges i dataskyddsförordningen, bl.a. principen om uppgiftsminimering som innebär att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet (artikel 5.1c i EU:s dataskyddsförordning).

10.4 Personuppgiftsbehandling när uppgifter inhämtas från Cesop

Utredningens bedömning: När Skatteverket inhämtar uppgifter från Cesop får uppgifterna behandlas för de ändamål som framgår av 1 kap. 4 och 5 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om det inte strider mot artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete. Det följer redan av befintlig lagstiftning och kräver ingen särskild reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Som redogörs för i avsnitt 8.2 finns i artikel 55.1 i förordningen om administrativt samarbete användningsbegränsningar för de uppgifter som inhämtas med stöd av förordningen. I den artikeln har en ny punkt 1a, som också innehåller en användningsbegränsning, införts. Den begränsningen innebär att den information som inhämtas från Cesop endast får användas för de ändamål som framgår av artikel 55.1 och om de har kontrollerats mot andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för Skatteverket. Det måste alltså finnas även andra uppgifter hos Skatteverket som stödjer att beskattning ska ske.

Eftersom punkterna 1 och 1 a i den direkt tillämpliga artikel 55 styr för vilka ändamål Skatteverket får använda uppgifterna i Cesop, får det inte införas någon lagstiftning som ger Skatteverket eller andra myndigheter möjlighet att använda uppgifterna i större utsträckning än vad som framgår av dessa artiklar.

Artikel 55 hindrar inte att de uppgifter som Skatteverket inhämtar från Cesop lämnas vidare till andra myndigheter och behandlas i de verksamheter som dessa myndigheter bedriver, så länge som användningsbegränsningarna iakttas.

Förordningen kan således inte antas hindra att Skatteverket ger Integritetsskyddsmyndigheten tillgång till dessa uppgifter för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning, eftersom även den är en tvingande EU-rättslig reglering som har till ändamål att tillgodose samma intresse som begränsningen till vissa ändamål i artikel 55, nämligen integritetsintresset.

Vare sig den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 5 a §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete hindrar att uppgifterna som hämtas in från Cesop tillhandahålls Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet och övriga brottsbekämpande myndigheter. Av artikel 55.1 fjärde stycket framgår nämligen att uppgifterna får användas i samband med rättsliga förfaranden som kan leda till påföljd. I detta stycke finns ingen begränsning till vissa skatter, vilket bör anses kunna medföra att uppgifterna när de har hämtats in får användas i samband med rättsliga förfaranden i samtliga skatteslag. Det bör dock noteras att åtkomst till Cesop endast får ges i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri enligt artikel 24 d i förordningen.

Något skäl att begränsa Skatteverkets möjligheter att använda uppgifterna som inhämtas från Cesop i förhållande till regleringen i artikel 55 har inte framkommit. Det finns inte heller något i behov i övrigt av ändringar i bestämmelserna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Någon lagreglering av vad Skatteverket och andra myndigheter ska få använda de av Cesop inhämtade uppgifterna till behöver därför inte införas.

10.5 Gallring

Utredningens förslag: Uppgifter som har lämnats av betaltjänstleverantörerna till Skatteverket samt andra uppgifter och handlingar som finns i ärenden som avser kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet eller avgifter på grund av

brister i dessa skyldigheter, ska gallras fem år efter utgången av det kalenderår som uppgifterna lämnades.

Skälen för utredningens förslag

Av principen om lagringsminimering i artikel 5.1e i EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter inte ska bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. I mervärdesskattedirektivet och i förordningen om administrativt samarbete finns det inga uppgifter om gallringsfrister för nationellt lagrade uppgifter hos skattemyndigheterna. Direktivet och förordningen kan ändå ge viss vägledning när det gäller hur länge uppgifterna bör bevaras.

I mervärdesskattedirektivet anges att medlemsstaterna ska kräva att betaltjänstleverantörer ska bevara uppgifter i elektronisk form under en period av tre kalenderår efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes (artikel 243b.4a i mervärdesskattedirektivet).

I förordningen om administrativt samarbete föreskrivs att uppgifterna i Cesop ska bevaras under en period på högst fem år från och med utgången av det år då uppgifterna överfördes till systemet (artikel 24c.2 i förordningen om administrativt samarbete).

I 2 kap. 11–13 §§ lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns det särskilda bestämmelser om gallring av uppgifter som behandlas i beskattningsdatabasen. Uppgifter och handlingar i databasen ska som huvudregel gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut (11 §). I 12 § finns det särskilda bestämmelser om gallring som bl.a. reglerar när uppgifter och handlingar som avser revision och fastighetstaxering ska gallras. Av 13 § följer att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att uppgifter eller handlingar ska bevaras längre tid än som anges i 11 och 12 §§. Förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innehåller också bestämmelser om bevarande och gallring.

Eftersom huvudregeln 11 § tar sikte på uppgifter och handlingar som är hänförliga till en viss beskattningsperiod kan ifrågasättas om den kan anses omfatta de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörer. Regeringen har tidigare ansett att 11 § är tillämplig på

t.ex. omställningsstöd trots att Skatteverket ifrågasatt om så var fallet. Regeringen ansåg emellertid att det fanns en tydlig koppling till ett visst beskattningsår, vad gäller omställningsstödet, och att bestämmelsen i 11 § därför var tillämplig.¹¹

Vad gäller uppgifter som samlas in från betaltjänstleverantörer saknas ofta en tydlig koppling till ett visst beskattningsår. Regeln i 11 § bör därför inte göras tillämplig på dessa uppgifter. En ny gallringsbestämmelse behöver därför införas.

Eftersom det rör sig om en stor mängd delvis integritetskänsliga personuppgifter bör lagringstiden innan gallring inte vara längre än nödvändigt. En viss tid bör dock Skatteverket ha möjlighet att lagra uppgifterna för att kunna utföra kontroll och bedöma om avgifter bör påföras.

Beslut om dokumentationsavgift ska meddelas inom fyra år från utgången av det kalenderår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Beslut om rapporteringsavgift ska meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.¹² Det innebär att Skatteverket har en förhållandevis kort tid på sig att besluta om avgifterna, vilket medför att behovet av uppgifterna inte motiverar en lika lång gallringstid som t.ex. gäller för uppgifter som ligger till grund för andra särskilda avgifter. Gallringstiden bör alltså kunna vara något kortare i nu aktuella fall. Utredningen föreslår en gallringstid om fem år.

Det nyss sagda gäller de uppgifter som samlats in från betaltjänstleverantörerna. När det gäller övriga uppgifter och handlingar som kan förekomma i ärenden som avser kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet eller avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter talar förenklingsskäl för att gallringstiden bör göras lika lång som för uppgifterna från betaltjänstleverantörerna. Det har inte heller framkommit anledning att föreskriva en längre gallringstid för dessa uppgifter.

Utredningen föreslår därför att såväl uppgifter som lämnas till Skatteverket från betaltjänstleverantörerna som uppgifter och handlingar som finns i ärenden som avser kontroll av betaltjänstleverantörers

¹¹ Regeringen uttalade att omställningsstöd som utgångspunkt är skattepliktigt och enligt huvudregeln ska tas upp det beskattningsår som stödet beslutas och i annat fall det föregående beskattningsåret. I de fall stöd inte beviljats eller ett företag inte var skattskyldigt för stödet, fick företaget anses ha ansökt om stöd för det beskattningsår som beslutet fattas. Regeringen bedömde därför att regeln i 11 § var tillämplig. Se prop. 2019/20:181 s. 87 och 93.

¹² I kapitel 7 redogör utredningen för de dokumentations- och rapporteringsavgifter som föreslås.

dokumentations- och uppgiftsskyldighet eller avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter, bör gallras fem år efter utgången av det kalenderår som uppgifterna eller handlingarna lämnades till Skatteverket. Detta bör regleras i en ny 11 a §.

Det kan emellertid inte uteslutas att undantag kan behöva göras från femårsregeln.¹³ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför ges möjlighet att meddela föreskrifter om att sådana uppgifter eller handlingar kan behöva bevaras under en längre tid än fem år. Bestämmelsen i 13 § bör därför ändras så att den omfattar dessa uppgifter och handlingar.

När uppgifter inhämtas från Cesop finns det en beskattningsperiod som uppgifterna kan hänföras till. Den gallringsfrist som gäller enligt huvudregeln i 11 § bör därför inte tillämpas för dessa uppgifter. De omfattas alltså inte av den nya bestämmelsen om gallring som utredningen föreslår.

10.6 Är behandlingen förenlig med EU:s dataskyddsförordning?

Utredningens bedömning: Den behandling av personuppgifter som utredningens förslag ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Skälen för utredningens bedömning

I artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning finns vissa grundläggande principer som gäller vid all behandling av personuppgifter. Enligt artikeln ska uppgifter bl.a. behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade och samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Den personuppgiftsansvarige ansvarar för att kraven i artikel 5 följs.

Behandling av personuppgifter är tillåten endast om den sker med stöd av någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6. En sådan rättslig grund är enligt artikel 6.1c att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgifts-

¹³ Jfr prop. 2000/01:33 s. 136. Där anges att i flera fall kommer undantag att behöva göras från sjuårsregeln i 2 kap. 11 § bl.a. avseende uppgifter i ärenden om omprövning eller överklagande.

ansvarige. En annan grund är enligt artikel 6.1e att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Grunden för en sådan behandling ska enligt artikel 6.3 första stycket fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Syftet med behandlingen ska enligt artikel 6.3 andra stycket fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Om utredningens förslag till lagstiftning genomförs kommer betal-tjänstleverantörerna att ha en rättslig förpliktelse att dokumentera och lämna uppgifter genom de föreslagna bestämmelserna i skatteförfarandelagen som även anger syftet med behandlingen. Genom att dessa bestämmelser införs kommer alltså grunden för och syftet med behandlingen att fastställas i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3.

När de uppgiftsskyldiga betaltjänstleverantörerna har lämnat uppgifterna till Skatteverket behöver myndigheten behandla personuppgifterna för att kunna föra över uppgifter till Cesop. Skatteverket behöver även utföra kontroller av betaltjänstleverantörers dokumentations- och uppgiftsskyldighet och för att handlägga ärenden om dokumentations- och rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. I denna del anser utredningen att den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen främst är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Eftersom Skatteverket är den myndighet i Sverige som föreslås ha ansvar för att uppfylla de krav som systemet med Cesop medför är grunden för Skatteverkets behandling fastställd i den nationella rätten genom utredningens förslag till ändringar i skatteförfarandelagen och i unionsrätten genom artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete.¹⁴ De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra relevanta bestämmelser finns i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se avsnitt 10.2.

De uppgifter som kommer att behandlas är inte sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, se avsnitt 8.4.2.

¹⁴ Jfr prop. 2017/18:105 s. 48.

Vid avvägningen mellan Skatteverkets behov av den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag ger upphov till och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten anses förslaget vara proportionerligt (se närmare om utredningens bedömning i det avseendet i kapitel 8).

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag ger upphov till är förenliga med EU:s dataskyddsförordning.

11 Ikraftträdande

11.1 När bör de föreslagna bestämmelserna träda i kraft?

Utredningens förslag: De föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att införa övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Av artikel 2 i det direktiv som ändrar mervärdesskattedirektivet¹ framgår att medlemsstaterna från och med den 1 januari 2024 ska tillämpa de bestämmelser som antas i enlighet med direktivet. De nya bestämmelserna i förordningen om administrativt samarbete² ska också börja tillämpas då.

De föreslagna bestämmelserna i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (2001:181), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), skatteförfarandelagen (2011:1244) och skatteförfarandeförordningen (2011:1261) bör därför träda i kraft den 1 januari 2024. Utredningen anser att bestämmelserna om dokumentations- och rapporteringsavgifter för betaltjänstleverantörer bör träda i kraft samtidigt som övriga föreslagna bestämmelser.

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

Utredningen har inte funnit några skäl att införa övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag till ikraftträdande och avsaknad av övergångsbestämmelser innebär följande. Betaltjänstleverantörer som omfattas av den föreslagna regleringen kommer enligt 39 kap. 3 b § och 33 c kap. 5 § skatteförfarandelagen att vara skyldiga att ha dokumenterat och lämnat föreskrivna uppgifter om betalningar under perioden 1 januari–31 mars 2024 senast den 30 april 2024. Skatteverket ska därefter lämna uppgifter till Cesop senast den 10 maj 2024.³ Dokumentations- och rapporteringsavgifter kommer att kunna tas ut för brister i dokumentations- respektive uppgiftsskyldigheten som har inträffat från och med ikraftträdandet av den nya regleringen.

³ Av artikel 24 b i förordningen om administrativt samarbete framgår bl.a. att varje medlemsstat ska samla in aktuella uppgifter från betaltjänstleverantörerna senast i slutet av utgången av den månad som följer det kalenderkvartal som uppgifterna avser och överföra uppgifterna till Cesop senast den tionde dagen i den andra månad som följer det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

12 Konsekvensanalys

12.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens bedömning av konsekvenserna av förslagen i betänkandet.

Utredningens bedömning redovisas enligt vad som anges i direktiven till denna utredning, enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.2 Syfte och alternativa lösningar

Den föreslagna regleringen syftar till att genomföra de ändringar som har införts i mervärdesskattedirektivet¹ och förordningen om administrativt samarbete². Ändringarna innebär att en ny dokumentations- och uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer införs. Den nya regleringen omfattar betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster i Sverige, oavsett om de är svenska betaltjänstleverantörer eller inte. En betaltjänstleverantör kommer att vara skyldig att dokumentera och lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar. Betaltjänstleverantörerna ska enligt utredningens förslag lämna uppgifter till Skatteverket. Syftet med ändringarna i mervärdesskattedirektivet och förordningen om administrativt sam-

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

arbete är att det ska bli lättare att upptäcka och utreda gränsöverskridande mervärdesskattebedrägerier.

Något alternativ till att genomföra ändringsdirektivet och komplettera ändringsförordningen finns inte. Däremot kan det finnas alternativa lösningar till hur specifika artiklar i direktivet och förordningen bör regleras i svensk rätt eller hur vissa ändringar som hänger samman med genomförandet bör utformas. Hur utredningen anser att detta ska hanteras framgår i övriga kapitlen i betänkandet.

12.3 Sammanfattning av förslagen

I detta kapitel analyseras konsekvenserna av de förslag som utredningen har lämnat i de föregående kapitlen. Förslagen som analyseras är sammanfattningsvis följande:

- En betaltjänstleverantör som har tillhandahållit en betaltjänst till en betalare eller en betalningsmottagare i Sverige är med vissa undantag skyldig att lämna uppgifter, om tjänsten är hänförlig till en betalning som är gränsöverskridande.
- Uppgifterna ska lämnas till Skatteverket som ska kontrollera att uppgiftslämnandet är korrekt genomfört.
- Skatteverket ska överlämna de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna till det för EU-länderna gemensamma elektroniska systemet Cesop.
- Betaltjänstleverantörerna är skyldiga att dokumentera alla gränsöverskridande betalningar oavsett om uppgiftsskyldighet föreligger för betalningarna.
- Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att leverantören inte har uppfyllt sin skyldighet att bevara dokumentation på det sätt som föreskrivs.
- Rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör inte har lämnat föreskrivna uppgifter i tid.

12.4 Metod och dataunderlag

Det saknas underlag för att göra en säker uppskattning av de offentlig-finansiella effekterna av de föreslagna ändringarna. Uppgifter om storleken på mervärdesskatteundandragandet i den svenska gränsöverskridande e-handeln, tillsammans med uppgifter över hur stor andel av bedrägerierna som skulle kunna upptäckas med de föreslagna ändringarna, hade behövts för att kunna göra en kvalificerad bedömning av i vilken utsträckning mervärdesskatteintäkterna i Sverige skulle kunna öka. I brist på den typen av underlag har utredningen i stället utgått ifrån Europeiska kommissionens uppskattning av mervärdesskattebortfallet i den gränsöverskridande e-handel mellan EU-länderna vid bedömningen av den offentlig-finansiella effekten. Även offentlig statistik och offentligt publicerade rapporter som framgår i den löpande texten har använts.

Utöver den offentlig-finansiella effekten kvantifierar utredningen även kostnader för Skatteverket och för betaltjänstleverantörerna.

I syfte att bedöma kostnadseffekter för betaltjänstleverantörerna har utredningen genomfört en enkätundersökning bland ett urval av betaltjänstleverantörer i Sverige. I enkäten har utredningen frågat om de förväntade kostnaderna för att kunna lämna de uppgifter till Skatteverket som krävs på grund av den nya uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörer.

Utredningen har också tillfrågat Skatteverket om vilka kostnader som Skatteverket bedömer uppstår för myndigheten som en följd av den nya regleringen. Frågorna avser de förväntade kostnaderna för att hantera de uppgifter som lämnas från betaltjänstleverantörerna, kontrollera uppgiftslämnandet, vidta åtgärder om betaltjänstleverantörerna inte har lämnat korrekta uppgifter och hantera överföring av uppgifter till Cesop.

Utredningen har använt uppgifter från Finansinspektionen om vilka företag som har rätt att utföra betaltjänster i Sverige. Utredningen har också införskaffat uppgifter från Statistiska centralbyrån (SCB) som visar antalet anställda bland betaltjänstleverantörer som har svenska organisationsnummer och som är skyldiga att betala socialavgifter i Sverige. Dessa data har använts för att belysa storleken på de företag som omfattas av den föreslagna regleringen.

12.5 Aktörer som berörs av förslagen

De aktörer som berörs av utredningens förslag till reglering är betaltjänstleverantörer som i Sverige tillhandahåller betaltjänster som innefattar gränsöverskridande betalningar. Förutom Skatteverket, kan även de allmänna förvaltningsdomstolarna, de allmänna domstolarna, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten förväntas beröras i viss utsträckning. Skatteverket ska samla in och vidarebefordra uppgifterna till Cesop samt kontrollera att betaltjänstleverantörerna uppfyller sin uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt. De allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas få fler mål rörande mervärdesskatt och de föreslagna sanktionsavgifterna. Även hos Kronofogdemyndigheten kan fler ärenden förväntas tillkomma med anledning av statens fordringar på grund av de föreslagna sanktionsavgifterna. De allmänna domstolarna kan förväntas få in fler mål bl.a. på grund av att fler skattebrott upptäcks. Av samma anledning kan fler ärenden förväntas tillkomma hos Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

12.6 Inverkan på brottslighet – mervärdesskattebedrägerier motverkas

Syftet med den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet är att minska mervärdesskattebedrägerier i den gränsöverskridande e-handeln.³ Bortfallet av inkomster från mervärdessbeskattningen som är kopplat till den gränsöverskridande e-handeln inom EU är betydande. EU-kommissionen uppskattar att förlusterna av mervärdesskatt i den gränsöverskridande e-handel med varor från företag till konsument (B2C, business to consumer) som hänger samman med bristande regelefterlevnad uppgår till omkring 5 miljarder euro per år.⁴ Det kan också konstateras att i en rapport från Europeiska revisionsrätten från 2015 uppskattas att mervärdesskattebedrägerier som kan kopplas till organiserade kriminella grupper inom EU medför ett skattebortfall om 40–60 miljarder kronor per år.⁵

³ Se punkten 12 i skälen till rådets direktiv (EU) 2020/284.

⁴ Impact assessment, Commission staff working document, European Commission, SWD (2018) 488 final, s. 45.

⁵ Motverka gemenskapsinternt momsbedrägeri: det behövs kraftfullare åtgärder, Europeiska revisionsrätten, särskild rapport nr. 24, 2015, s. 9.

Förslagen syftar även till att upptäcka mervärdesskatteundandragande i den gränsöverskridande e-handel med tjänster och i handeln mellan företag (B2B, business to business). Någon närmare uppskattning över vad mervärdesskatteundandragandet skulle vara om även dessa segment räknades in har varit svårt att hitta.

En bidragande orsak till skattebortfallet är den tilltagande gränsöverskridande e-handeln. Leverantörerna har ändrat sina affärsmodeller för att via e-handel kunna sälja sina produkter över hela världen, utan att det krävs fysisk närvaro i detaljhandeln. De ökade möjligheterna till handel över landgränserna utnyttjas också av bedrägliga företag eftersom e-handeln gör det svårare för skattemyndigheterna att kontrollera om företagen uppfyllt sina skyldigheter på mervärdesskatteområdet. Genom att inrätta Cesop skapas ökade möjligheter för att bekämpa mervärdesskattebedrägerier såväl i Sverige som i de andra EU-länderna jämfört med nuläget.⁶

Cesop kommer att tillföras en mycket stor mängd uppgifter från medlemsstaterna som kan användas för sökning efter betalningsdata. Systemet kommer att kunna utföra analys och korsvis kontroll mot annan betalningsdata som lagras och utbyts i enlighet med förordningen om administrativt samarbete. Vidare kommer systemet att kunna genomföra automatiska analyser och flagga för misstänkta betalningsmottagare. Det kommer även vara möjligt att utföra icke-automatiska kontroller och analyser.⁷

Den nya kontrollmöjligheten som Cesop innebär kan därför förväntas medföra att mervärdesskattebedrägerier lättare kan upptäckas och därigenom också i ökad utsträckning lagföras. Eftersom den föreslagna regleringen innebär att sannolikheten ökar för att mervärdesskattebedrägerier upptäcks kan regleringen också förväntas minska omfattningen av skattebrott och försök till skattebrott. Det ska dock i sammanhanget tilläggas att en betalning inte nödvändigtvis har något att göra med en mervärdesskatterättslig omsättning av en tjänst eller vara, vilket innebär att det inte är möjligt att med hjälp av enbart uppgifterna i Cesop direkt avgöra om mervärdesskatt rätteligen har betalats.

⁶ Se punkten 12 i skälen till rådets direktiv (EU) 2020/284.

⁷ Se artikel 1 i kommissionen genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation.

Det bör noteras att den övervägande delen av de uppgifter som förs över av Skatteverket till Cesop kommer att vara uppgifter som betalningsmottagarens betaltjänstleverantör i Sverige har lämnat. Dessa uppgifter kommer sannolikt främst att vara till nytta för den medlemsstat där betalaren finns, eftersom det är där beskattningen i allmänhet ska ske om den transaktion som betalningen avser ska beskattas. Sverige kommer emellertid på motsvarande vis kunna använda uppgifter i Cesop som andra medlemsstater har samlat in från betalningsmottagarens betaltjänstleverantör. De uppgifter som Skatteverket samlar in från betalarens betaltjänstleverantör (som ska ske exempelvis om betalningsmottagaren finns i tredjeland) är uppgifter om betalningar som har skett från Sverige. I dessa fall ska mervärdesskatt ofta betalas i Sverige.

12.7 Inverkan på den personliga integriteten

I kapitel 8 och 10 överväger och lämnar utredningen förslag i frågor som har direkt bäring på personuppgiftsbehandling och uppgiftslämnandets inverkan på den personliga integriteten. De uppgifter som ska samlas in av Skatteverket för överföring till Cesop kommer att innehålla en mängd personuppgifter om betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer.

Enligt utredningens förslag bör Skatteverket endast få behandla de nationellt insamlade uppgifterna för att fullgöra det åtagande som följer av artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete. Det omfattar såväl själva överföringen till Cesop, som Skatteverkets kontroll av om en betaltjänstleverantör har fullgjort sin dokumentations- respektive uppgiftsskyldighet och myndighetens handläggning av ärenden om dokumentations- respektive rapporteringsavgift. Skatteverket får även vidarebehandla uppgifterna om det krävs för att myndigheten på grund av föreskrifter i lag eller förordning ska kunna lämna uppgifterna till andra myndigheter.

Ändamålsbegränsningarna gäller emellertid inte uppgifter som Skatteverket, efter att ha överfört dem till Cesop, tar del av från Cesop i ett enskilt ärende. I dessa fall får uppgifterna användas även för andra ändamål som följer av den aktuella EU-regleringen och av svenska författningar. Se vidare kapitel 8 och 10 för en analys av konsekvenserna av utredningens förslag i dessa delar.

12.8 Effekter för företagen

Nedan beskrivs de effekter regleringen kan antas få för företagen.

12.8.1 Betaltjänstleverantörer ska lämna uppgifter till Skatteverket

Betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster som innefattar gränsöverskridande betalningar blir på grund av den nya regleringen med få undantag skyldiga att lämna uppgifter om dessa betalningar.

I maj 2021 fanns det 1 140 företag som har rätt att bedriva betaltjänstverksamhet i Sverige.⁸ Det är alltså utifrån dessa uppgifter högst så många företag som kan bli uppgiftsskyldiga i Sverige på grund av den nya regleringen. Det saknas emellertid statistik som visar hur många av dessa företag som i praktiken tillhandahåller betaltjänster i Sverige och genomför gränsöverskridande betalningar⁹ till eller från Sverige. Det går därför inte att med säkerhet säga hur många av dem som kommer att påverkas av regleringen.

De större bankerna och andra stora aktörer på betaltjänstmarknaden genomför dagligen gränsöverskridande betalningar i stor omfattning. Det finns också mindre betaltjänstleverantörer som visserligen har rätt att genomföra gränsöverskridande betalningar men som sällan eller aldrig gör det. Omfattningen av det uppgiftslämnande som enligt den föreslagna regleringen ska ske till Skatteverket kan därför förväntas variera kraftigt mellan olika betaltjänstleverantörer.

För att kunna uppfylla kraven enligt regleringen måste betaltjänstleverantörerna genomföra åtgärder som säkerställer att uppgiftsskyldigheten kan efterlevas. För betaltjänstleverantörer som ofta utför gränsöverskridande betalningar blir det sannolikt nödvändigt att genomföra åtgärder i it-systemen som medför att det i flödet av betalningar över landgränsen blir möjligt att fånga upp de uppgifter som ska lämnas till Skatteverket utan manuell handläggning.

⁸ Uppgifter från Finansinspektionen.

⁹ Vad som avses med gränsöverskridande betalningar framgår av avsnitt 6.2.2.

Betaltjänstleverantörerna måste också dokumentera och lagra uppgifter om gränsöverskridande betalningar i sina it-system. Lagringen behövs för att de ska kunna avgöra vilken information som ska lämnas till Skatteverket varje enskilt kalenderkvartal. Lagringen av uppgifter är också nödvändig för att Skatteverket ska kunna kontrollera att uppgiftsskyldigheten fullgörs på ett korrekt sätt.

Betaltjänstleverantörerna kommer också att behöva avsätta resurser och organisera verksamheten för det löpande uppgiftslämnandet till Skatteverket. Uppgiftslämnandet till Skatteverket kommer därför att medföra ökad administration för de leverantörer som omfattas av regleringen.

12.8.2 Kostnader för betaltjänstleverantörerna

I syfte att få en uppfattning om kostnaderna för betaltjänstleverantörer av olika storlek har utredningen genomfört en enkätundersökning bland betaltjänstleverantörer med svenska organisationsnummer för vilka det finns uppgifter om antalet anställda vid Statistiska centralbyrån (SCB). Enligt uppgifter från Finansinspektionen fanns det 223 sådana betaltjänstleverantörer i maj 2021 bland de 1 140 företag som har rätt att bedriva betaltjänstverksamhet i Sverige.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland 94 av de 223 betaltjänstleverantörerna. I enkäten ställs tre frågor. Den första frågan handlar om att bedöma storleksordningen på engångskostnaderna för att anpassa it-systemen för att kunna fånga upp och lagra de uppgifter som ska lämnas till Skatteverket. Den andra frågan handlar om att bedöma de förväntade årliga kostnaderna, dvs. kostnader för att genomföra det löpande uppgiftslämnandet till Skatteverket.¹⁰ Den tredje frågan är vilka övriga konsekvenser som kan förutses för betaltjänstleverantörerna som följd av den föreslagna regleringen. I avsnitt 12.7.7 sammanfattas enkätsvaren på sistnämnda fråga.

Utredningen har fått svar från 42 betaltjänstleverantörer vilket motsvarar en svarsfrekvens om knappt 45 procent. Bland de 42 svarande bedömer 14 företag att de inte kommer att omfattas av den före-

¹⁰ Det två frågorna om kostnader är: 1) Vilka är de förväntade kostnaderna för att göra de anpassningar i it-systemen som krävs för att fånga upp och lagra den information som ska rapporteras till Skatteverket? (Belopp i tusental kronor). 2) Vilka är de förväntade årliga kostnaderna, dvs. kostnader utöver fråga 1, för att genomföra den rapportering till Skatteverket som stipuleras i EU-direktivet? Ange vilka de större kostnadsposterna är med belopp per kostnad och år samt en totalsumma per år. (Belopp i tusental kronor).

slagna regleringen och anger därför ingen uppskattning av kostnaderna. Antalet företag som i enkätsvaret anger att den föreslagna regleringen kommer att medföra kostnader uppgår således till 28. Bland dessa företag påpekar flera av de svarande att det är svårt att uppskatta kostnaderna och att kostnaden som anges i enkätsvaret är osäker. En vanlig kommentar i enkätsvaren är att det krävs vidare utredning för att bedöma kostnaderna.

I tabell 12.1 redovisas statistik över de 28 enkätsvar som inkommit till utredningen. Som framgår av tabellen är variationen i de angivna kostnaderna hög. De som svarat uppskattar i genomsnitt engångskostnaden till knappt 2,7 miljoner kronor och den löpande årliga kostnaden till knappt 1,4 miljoner kronor. Variationen i svaren är påtaglig, den högsta respektive lägsta engångskostnaden anges till 21 miljoner kronor respektive 30 000 kronor. Motsvarande högsta och lägsta värdet för löpande årliga kostnader anges till 10 miljoner kronor respektive 10 000 kronor. Noteras bör att undersökningen inte är representativ och att kostnaderna därmed inte kan generaliseras till att gälla för alla betaltjänstleverantörer.

Tabell 12.1 Uppskattad engångskostnad och årlig kostnad för betaltjänstleverantörer för uppgiftslämnande till Skatteverket, belopp i tusentals kronor

	Genomsnitt bland 28 svarande, tkr	Max, tkr	Min, tkr
Engångskostnad	2 658	21 000	30
Årlig kostnad för löpande uppgiftslämnande	1 392	10 000	10

Källa: Resultat av utredningens enkätundersökning bland svenska betaltjänstleverantörer.
Anm.: Företag som inte angett uppgift om den ena av de två typerna av kostnaderna ingår inte i det lägsta värdet.

Eftersom det är fråga om en helt ny uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörerna saknar de kunskap om utfallet av de kostnadseffekter som kan bli följd av den nya regleringen, vilket medför att de angivna kostnaderna i enkätsvaren är osäkra. En ny undersökning när den föreslagna regleringen har trätt i kraft skulle därför kunna ge ett helt annat resultat.

Den föreslagna regleringen medför också att betaltjänstleverantörerna ska lämna information om personuppgiftsbehandling till sina kunder enligt artikel 13 i EU:s dataskyddsförordning. Betal-

tjänstleverantörerna lämnar redan information till sina kunder om att de behandlar uppgifter för att t.ex. lämna dem till Skatteverket. Om någon ändring behöver göras i den informationen kan det i så fall förväntas medföra endast marginella kostnader.

12.8.3 Inverkan på konkurrensförhållanden

E-handels andel av den totala försäljningen av varor och tjänster tilltar trendmässigt och en allt större andel av hushållens inköp görs via olika handelsplattformar på internet. Under åren 2016–2020 ökade e-handels omsättning i Sverige i löpande priser med drygt 110 procent, från 58 miljarder kronor till 122 miljarder kronor.¹¹ Detta kan jämföras med hushållens sammantagna privata konsumtion som ökade med endast 8 procent i löpande priser under samma tidsperiod.¹²

Den ökande e-handeln innebär också att handeln över landgränserna tilltar och att konkurrensen mellan företagen förstärkts genom att konsumenterna lättare kan jämföra priser på varor och tjänster från olika företag. Eftersom e-handeln generellt sett är svårare att kontrollera kan detta emellertid också utnyttjas av oseriösa företag som, genom att undvika att korrekt redovisa och betala mervärdesskatt, kan hålla lägre priser. Den föreslagna regleringen bidrar därför till att motverka snedvridande konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna. Företag som korrekt redovisar sin mervärdesskatt gynnas av regleringen eftersom illojal konkurrens genom skatteundandragande motverkas. Konkurrensförhållande mellan företag inom EU skulle genom de föreslagna ändringarna därmed kunna förbättras.

De betaltjänstleverantörer som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att behöva säkerställa att uppgifter om gränsöverskridande betalningar dokumenteras och, under vissa förutsättningar, lämnas till Skatteverket.¹³ Dessa företag kommer därför att få en ökad administrativ belastning och därmed ökade kostnader. Utredningen bedömer dock att den föreslagna regleringen inte snedvrider konkurrensförhållanden bland betaltjänstleverantörerna eftersom regleringen är densamma för alla betaltjänstleverantörer som utför sådana betaltjänster som omfattas av regleringen.

¹¹ Konkurrens och tillväxt inom e-handeln, Konkurrensverket (2021:3), s. 37.

¹² Konjunkturläget i september 2021, Konjunkturinstitutet.

¹³ Se kapitel 6.

12.8.4 Effekter på olika branscher

Enligt kommissionens utvärdering kan risken för bedrägerier inom mervärdesbeskattningen förväntas vara störst i fråga om sådana varor där priskänsligheten (priselasticiteteten) är stor.¹⁴ Kommissionen drar därför slutsatsen att ökad kontroll av mervärdesbeskattningen i syfte att motverka skattebedrägeri kan förväntas ha olika inverkan på handelsmönstren. Utredningen instämmer i denna slutsats.

Det är svårt att avgöra hur olika branscher kommer att påverkas av utredningens förslag, men det är troligt att branscher där den gränsöverskridande handeln är som störst också kommer att påverkas mest, eftersom det kan förväntas att det är där som företag som inte redovisar korrekt mervärdesskatt förekommer i störst utsträckning. Med ökad kontroll av dessa företag kommer andra företag att bli mindre utsatta för illojal konkurrens.

Enligt en rapport från Postnord som belyser tolv europeiska länder är den gränsöverskridande e-handeln särskilt stor i följande sex varugrupper: kläder och skor, hemelektronik, böcker och ljudböcker, kosmetika, matvaror samt apoteksvaror.¹⁵ Konkurrensförhållandena skulle genom den föreslagna regleringen alltså kunna förbättras inom dessa branscher om mervärdesskatteundandragande i större utsträckning upptäcks.

12.8.5 Effekter på företag av olika storlek

Det finns ingen officiell statistik som visar storleken på de 1 140 betaltjänstleverantörer som kan komma att påverkas av den föreslagna regleringen (se avsnitt 12.7.1). Utredningen har därför beställt ett material från SCB för att få en uppfattning om företagens storlek utifrån antalet anställda.¹⁶ I materialet från SCB finns uppgift om antalet anställda bland de 223 betaltjänstleverantörerna med svenska organisationsnummer. I denna population företag var det genomsnittliga antalet anställda 187 personer i maj 2021. Detta kan jämföras med medianen för antalet anställda som endast är 30 personer dvs. hälften av företagen har mindre än 30 anställda. Den förhållandevis stora skillnaden mellan medelvärde och median beror på

¹⁴ Impact assessment, Commission staff working document, European Commission, SWD (2018) 488 final, s. 45.

¹⁵ E-commerce in Europe 2021, Postnord, s. 11.

¹⁶ Data från SCB 2021-08-12, särskild beställning från utredningen (Fi 2020:08).

att det finns ett mindre antal betaltjänstleverantörer som har många anställda. Exempelvis hade de tio största betaltjänstleverantörerna i genomsnitt drygt 2 670 personer anställda i maj 2021. En betaltjänstleverantör, t.ex. en bank, tillhandahåller nästan alltid flera olika typer av tjänster. Det är därför svårt att utifrån antalet anställda i banken dra några närmare slutsatser om hur många betalningar en bank genomför.

Den föreslagna regleringen är i sig neutral i förhållande till företagsstorlek. I praktiken innebär emellertid kravet på uppgiftslämnande att omfattningen av hur mycket uppgifter som ska lämnas kommer att variera beroende på mängden av gränsöverskridande betalningar som betaltjänstleverantören utför. Det som främst styr omfattningen av uppgiftslämnandet är om minst 26 gränsöverskridande betalningar genomförs av betaltjänstleverantören till en och samma betalningsmottagare under ett kalenderkvartal. Det är först då som betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter.

Det kan antas att det finns stordriftsfördelar när det gäller behovet av anpassning av it-systemen och i den löpande förvaltningen av uppgiftslämnande för en given betaltjänst. Både engångskostnaderna för åtgärderna i it-systemen och de löpande förvaltningskostnaderna bör bli lägre per transaktion ju större transaktionsvolym som betaltjänstleverantören ska rapportera till Skatteverket. Det är emellertid oklart i vilken utsträckning kostnaden per rapporterad transaktion för stora och små aktörer på betaltjänstmarknaden kommer att skilja sig åt. Ett skäl för detta är att stora aktörer på betaltjänstmarknaden ofta har flera olika betaltjänster som var och en kan komma att kräva särskilda anpassningar i it-systemen för att kunna fullgöra uppgiftslämnandet till Skatteverket.

12.8.6 Behov av särskild hänsyn till mindre företag

Enligt den nya regleringen i mervärdesskattedirektivet ska kravet på betaltjänstleverantörerna att lämna uppgifter vara detsamma oavsett betaltjänstleverantörens storlek. Det finns alltså inget utrymme för att på något sätt särbehandla mindre betaltjänstleverantörer och mildra den administrativa bördan enbart för dem. Utredningen föreslår därför inga särskilda regler för uppgiftslämnande till Skatteverket för mindre företag.

12.8.7 Övriga effekter på företagen

I utredningens enkätundersökning (se avsnitt 12.7.2) ställs frågan om vilka eventuella andra konsekvenser – utöver kostnader – som kan uppstå. I de flesta enkätsvar anges inga andra konsekvenser, men i några enkätsvar påpekas att åtkomsten till data kan bli ett problem beroende på hur den slutliga utformningen av regleringen kommer att se ut. Vidare framhålls att ny personal sannolikt kommer att behöva anställas och att särskild kompetens krävs för hanteringen av uppgiftslämnandet.

12.9 Effekter för hushållen

Marknaden för betaltjänster präglas av hög konkurrens och nya former av betaltjänster utvecklas i snabb takt. Kostnaderna som följer av den föreslagna dokumentations- och uppgiftsskyldigheten kan därför på kort sikt förväntas minska betaltjänstleverantörernas vinstmarginaler något. På längre sikt är det emellertid troligt att kostnaderna övervältras till konsumentledet, men kostnaderna som övervältras kan samtidigt förväntas avta över tid i takt med att betaltjänstleverantörernas uppgiftslämnande till Skatteverket effektiviseras.

12.10 Konsekvenser för statliga myndigheter

12.10.1 Effekter för Skatteverket

Skatteverket är den myndighet i Sverige som enligt utredningens förslag ska samla in och lagra uppgifter om gränsöverskridande betalningar från betaltjänstleverantörerna och överföra dem till Cesop. Skatteverket ska även kontrollera att betaltjänstleverantörerna fullgör sin dokumentations- respektive uppgiftsskyldighet samt, när förutsättningar föreligger, påföra dokumentations- respektive rapporteringsavgift.

Utredningen har tillfrågat Skatteverket om i vilken utsträckning den nya regleringen leder till ökade kostnader för myndigheten. Skatteverket har i sitt svar delat in de uppskattade kostnaderna i utvecklingskostnader (kostnader av engångskaraktär) och årliga löpande kostnader.

Utvecklingskostnaderna utgörs av kostnader för anpassningar till olika it-system. Skatteverket uppskattar dessa kostnader till drygt 8,9 miljoner och bedömer att de uppkommer under 2022 och 2023.

Enligt Skatteverket medför den föreslagna regleringen också årliga löpande kostnader som utgörs av lönekostnader. Dessa kostnader avser arbete med kontroll av betaltjänstleverantörernas inlämnade uppgifter, åtgärder för att se till att uppgifterna är korrekta, förvaltningskostnader och arbetskostnader för handläggning av utfall av data i Cesop. Skatteverket bedömer att dessa kostnader uppgår till 12,2 miljoner kronor per år. I tabell 12.2 visas de olika kostnads-posterna i Skatteverkets svar till utredningen.

Tabell 12.2 Kostnader vid Skatteverket för hantering av data från betaltjänstleverantörerna och överföring av data till Cesop, belopp i tkr

Utvecklingskostnader 2022–2023 (engångskostnader)	Belopp, tkr
Inlämning, mottagning och validering, ärendehantering, integration och överföring till Cesop	7 560
Integration i VAT Information Exchange System (VIES) – Cesop	1 120
Integration i unionsordningen, tredjelandsordningen och importordningen (OSS) – Cesop	240
Summa utvecklingskostnader (engångskostnader)	8 920
Årliga kostnader	
Kontroll av betaltjänstleverantörernas inlämnade uppgifter och åtgärder för att se till att uppgifterna blir korrekta	80
Förvaltningskostnader	4 000
Handläggning av utfall Cesop	8 100
Summa årliga kostnader	12 180

Källa: Svar på förfrågan om underlag med anledning av ny uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer. Dnr. komm2021/00049/Fi 2020:08-68.

12.10.2 Effekter för andra myndigheter

Förslagen syftar till att Skatteverket ska kunna upptäcka fler mervärdesskattebedrägerier, vilket borde leda till en ökning av beslut som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I hur stor utsträckning besluten kommer att överklagas är förenat med stor osäkerhet. Inte heller går det att förutse om effekterna av förslagen enbart kommer att påverka beskattningsbeslut som även av annat skäl över-

klagas – och därför enbart får marginella effekter – eller om det blir fråga om helt nya överklagbara beslut. Mot bakgrund av att det inte är fråga om någon ny målgrupp för domstolarna och organisation och kompetens redan finns på plats torde inte eventuell måltillströmning ge några märkbara effekter för dem.

Även Skatteverkets beslut om dokumentationsavgift och rapporteringsavgift ska kunna överklagas. I hur stor utsträckning det kan tänkas få effekt på måltillströmningen hos de allmänna förvaltningsdomstolarna är svårt att uppskatta, med den torde vara begränsad. I propositionen Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan konstaterar regeringen att antalet överklaganden på områden där det finns sanktionsavgifter är relativt få.¹⁷ När en rapporteringsavgift för brister i samband med rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang infördes gjorde regeringen bedömningen att 65 mål skulle tillkomma och att tio procent av dessa skulle komma att överklagas till kammarrätt.¹⁸

Förslagen skulle också kunna medföra att fler brott, företrädesvis skattebrott, upptäcks som kan leda till åtal och ska prövas av de allmänna domstolarna. Antalet ärenden hos de allmänna domstolarna, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan därför också komma att öka. Ärendetillströmningen till dessa myndigheter torde emellertid vara begränsad.

Även hos Kronofogdemyndigheten kan möjligen något ärende tillkomma med anledning av statens fordringar på grund av de föreslagna sanktionsavgifterna, men med tanke på vilka som kan tänkas påföras avgifterna är det inte särskilt sannolikt. Däremot är det mer sannolikt att ärendetillströmningen ökar något hos Kronofogdemyndigheten på grund av att Skatteverket fattar fler beslut om mervärdesskatt, som vid utebliven betalning ska verkställas. Det torde dock inte påverka myndigheten i någon större utsträckning.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att tillströmningen av ärenden hos de allmänna förvaltningsdomstolarna, de allmänna domstolarna, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten blir begränsade.

¹⁷ Prop. 2017/18:165 s. 79.

¹⁸ Prop. 2019/20:74 s. 186.

12.11 Offentligfinansiella effekter

Nedan redovisas utredningens bedömning av den föreslagna regleringens inverkan på statsbudgeten. Det gäller effekter på inkomsterna av mervärdesskatt och på Sveriges avgift till EU:s allmänna budget.

12.11.1 Ökade inkomster av mervärdesskatt

Den föreslagna regleringen förväntas innebära att fler fel och bedrägerier kan upptäckas inom mervärdessbeskattningen, se även avsnitt 12.5. Regleringen kan också förväntas ha en preventiv effekt på mervärdesskattebedrägerier eftersom risken för upptäckt ökar. Statens inkomster av mervärdesskatt kan därför förväntas öka. Den föreslagna regleringen och inrättandet av Cesop innebär emellertid inte att mervärdesskatteintäkterna ökar med automatik. Hur mycket skatteinkomsterna ökar kommer bl.a. att bero på hur mycket resurser Skatteverket använder för skattekontroll. När det gäller företag i tredjeländ som ska betala mervärdesskatt i Sverige krävs även att det finns möjlighet att kräva in utebliven mervärdesskatt.

Under de senaste åren har mer än 90 procent av inköpen av europeiska konsumenter på internet förmedlats av betaltjänstleverantörer genom överföring, autogirering eller kortbetalning.¹⁹ Betaltjänstleverantörernas uppgifter om betalningar kan därför ge skattemyndigheterna i medlemsstaterna information som medför att de bättre kan utföra sina uppdrag att övervaka skyldigheter avseende mervärdesskatt vid gränsöverskridande e-handel med varor och tjänster. Enligt kommissionens bedömning visar erfarenheten från de medlemsstater som samarbetar med betaltjänstleverantörer att ett sådant samarbete leder till konkreta resultat i kampen mot mervärdesskattebedrägerier. Även vissa tredjeländer använder betalningsuppgifter som verktyg för att upptäcka näringsidkare som inte följer reglerna, i kombination med förenklade uppbördsregler som liknar EU:s system vad gäller gränsöverskridande B2C-leveranser av varor.²⁰

Frågan är hur mycket inkomsterna av mervärdesskatt kan tänkas öka i Sverige som en följd av att regleringen införs i svensk rätt. Det finns inte tillräckligt med underlag för att kunna göra en kvalificerad skattning av hur stor effekten av den föreslagna regleringen kan

¹⁹ Förslag till Rådets direktiv, COM (2018) 812, 2018-12-12, Europeiska kommissionen, s. 3.

²⁰ Förslag till Rådets direktiv, COM (2018) 812, 2018-12-12, Europeiska kommissionen, s. 3.

förväntas bli på inkomsterna av mervärdesskatt. Att kvantifiera hur mycket skattebortfallet kan tänkas minska som följd av att fler fel och bedrägerier upptäcks får därför karaktären av räkneexempel snarare än ett kvalificerat estimat.

EU-kommissionen har i sitt förslag till rådsdirektiv, COM (2016) 757, uppskattat EU-ländernas sammantagna årliga förlust av mervärdesskatteinkomster från konsumenters gränsöverskridande e-handel av varor till 5 miljarder euro, vilket motsvarar drygt 52 miljarder kronor räknat med genomsnittlig växelkurs för euro under 2020.²¹

Ett sätt att beräkna den föreslagna regleringens effekt på inkomsterna av mervärdesskatt i Sverige är att ställa skattebortfallet i relation till Sveriges andel av medlemsstaternas inkomster av mervärdesskatt.

Kommissionens beräknade skattebortfall motsvarar 0,54 procent av de sammanlagda årliga inkomsterna av mervärdesskatt 2020 i EU27²² som uppgick till knappt 931 miljarder euro.²³ I Sverige uppgick inkomsterna av mervärdesskatt under 2020 till 467,8 miljarder kronor.²⁴ Med samma beräknade skattebortfall i den gemenskapsinterna e-handeln som för EU27-länderna, dvs. 0,54 procent, skulle bortfallet i Sverige uppgå till drygt 2,5 miljarder kronor per år. Med antagandet att den föreslagna regleringen skulle bidra till att minska skattebortfallet med en femtedel, skulle regleringen kunna bidra till att inkomsterna av mervärdesskatt ökar med omkring 500 miljoner kronor per år. Till detta kan läggas ett minskat skattebortfall genom att mervärdesskattebortfall upptäcks i den gränsöverskridande handeln med tjänster och i den gränsöverskridande handeln mellan företag.

I det ovan uppskattade skattebortfallet ingår inte eventuellt bortfall i den gränsöverskridande handeln av tjänster. Det finns inga uppgifter som skulle kunna användas för att uppskatta storleken på detta bortfall, men i kommissionens förslag till rådsdirektiv, COM (2018) 812, nämns särskilt bedrägerier inom online-tv och online-spel. För endast Danmark, Finland och Sverige beräknas de årliga försäljningsförlusterna till följd av olaglig distribution av ip-television

²¹ Förslag till Rådets direktiv, COM (2016) 757, 2018-12-01, Europeiska kommissionen, s. 2.

²² Avser de 27 länder som ingår i EU fr.o.m. 1 februari 2020.

²³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics#In_2020.2C_tax_revenue_in_absolute_terms_decreased_in_most_EU_Member_States. Excelfil: Tax revenue statistics–tables for Statistics Explained. Hämtad 2022-01-13.

²⁴ ESV, Statens budget, inkomster förelade efter inkomsttitel 2006–2020 enligt 2020 års struktur.

uppgå till 436 miljoner euro. Denna förlust motsvarar ca 103 miljoner euro i potentiella mervärdesskatteförluster, vilket motsvarar drygt 1 miljard svenska kronor per år.

Som följd av den föreslagna regleringen kan – utöver det som beskrivits ovan – även potentiellt skattebortfall inom den gränsöverskridande handeln mellan företag (B2B) förväntas upptäckas i större utsträckning.

12.11.2 Inverkan på andra skatteinkomster m.m.

Skatteverket och andra myndigheter kommer att få använda uppgifterna som inhämtas från Cesop för de särskilda ändamål som framgår av förordningen om administrativt samarbete. Det innebär att uppgifterna får användas inom mervärdesbeskattningen, för att fastställa vissa andra skatter, avgifter och tullar samt i samband med rättsliga förfaranden vid överträdelser av skattelagstiftningen som kan leda till påföljd. Uppgifterna som betaltjänstleverantörerna lämnar får också användas i Skatteverkets brottsförebyggande verksamhet och hos andra brottsförebyggande myndigheter. Vilka eventuella ytterligare inkomster som det skulle kunna medföra är svårt att uppskatta utan att ha närmare kunskap om inom vilka områden uppgifterna kan bli användbara. Det beror också i stor utsträckning på Skatteverkets och övriga myndigheters ambitionsnivå.

12.11.3 Inverkan på Sveriges avgift till EU:s allmänna budget

Den föreslagna regleringen kan förväntas påverka Sveriges avgift till EU:s allmänna budget. Skälet är att inkomsterna av mervärdesskatt utgör ett av underlagen vid beräkningen av avgiften.²⁵

Då uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörerna införs i medlemsstaterna kan inkomsterna av mervärdesskatt förväntas öka. Eftersom medlemsstaternas avgifter till EU delvis bestäms av inkomsterna från mervärdesskatt kan regleringen förväntas påverka alla EU-länders avgift till EU:s allmänna budget. Det är emellertid inte entydigt hur Sveriges avgift till EU:s budget påverkas av regleringen, avgiften kan antingen öka eller minska. Detta beror på att

²⁵ Enligt budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1), utgiftsområde 27, beräknas Sveriges avgift till EU:s allmänna budget för 2022 uppgå till 47,8 miljarder kronor.

även andra avgiftsunderlag påverkas när inkomsterna av mervärdesskatt ökar. Vi belyser dessa mekanismer nedan.

EU-avgiften kan påverkas när inkomsterna av mervärdesskatt förändras

EU:s allmänna budget upprättas årligen inom en flerårig budgetram. Den nu gällande ramen omfattar perioden 2021–2027. Utgifter och inkomster ska vara i balans, dvs. vara lika stora, på årlig basis. I EU:s budgetprocess bestäms storleken på utgifterna först. Därefter fastställs inkomsterna för att tillgodose balanskravet i budgeten. Den exakta storleken på medlemsstaternas årliga avgifter beror därför på de faktiska utbetalningarna från EU-budgeten. EU:s egna medel består av fyra olika typer av inkomster.²⁶

- a) Olika typer av avgifter, främst tullar, som fastställts eller kommer att fastställas avseende handel med tredjeland.
- b) En enhetlig uttagssats om 0,3 procent för alla medlemsstater på det totala belopp intäkter från mervärdesskatt som upp bärs från alla beskattningsbara leveranser, dividerat med en viktad genomsnittlig mervärdesskattesats.²⁷
- c) En enhetlig uttagssats om 0,8 euro per kg plastförpackningsavfall som genereras i varje medlemsstat och som inte materialåtervinns.
- d) En enhetlig uttagssats på summan av alla medlemsstaters BNI.

Sveriges avgift till EU:s budget baseras i nuläget i större utsträckning än genomsnittet för EU-länderna på BNI jämfört med det moms-baserade avgiftsbidraget, även om skillnaden är liten. Vid en generell ökning av inkomsterna från mervärdesskatt i EU-länderna är det därför möjligt att Sveriges sammantagna avgift till EU:s budget skulle kunna minska något som följd av den föreslagna regleringen.

Mot beskriven bakgrund är det oklart hur regleringen kan förväntas inverka på Sveriges avgift till EU:s gemensamma budget. Utredningen har därför inte kvantifierat den föreslagna regleringens sammantagna effekt på denna avgift.

²⁶ Prop. 2020/21:87 s. 11–12

²⁷ Rådets förordning (EEG, Euratom) nr 1553/89 av den 29 maj 1989 om den slutliga enhetliga ordningen för upp börd av egna medel som härrör från mervärdesskatt.

12.11.4 Inkomster av föreslagna sanktionsavgifter

Utredningen föreslår två nya sanktionsavgifter kopplade till den föreslagna uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörer, en dokumentationsavgift och en rapporteringsavgift, se kapitel 7. Inkomsterna redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Eftersom avgifterna är nya saknas underlag som kan användas för att kvantifiera avgifts-inkomsternas storlek. Utredningen avstår därför från att bedöma avgiftsinkomsternas nivå.

12.11.5 Sammantagen effekt på offentliga finanser

Som ovan beskrivits kan den föreslagna regleringen antas ha en positiv effekt på inkomsterna av mervärdesskatt i Sverige eftersom fler fel och bedrägerier kan komma att upptäckas. Regleringen kan också bidra till färre försök till skattebrott genom att risken för upptäckt ökar. En grov uppskattning är att inkomsterna från mervärdesskatt kan öka med 500 miljoner kronor per år.

Som en följd av de ökade skatteinkomsterna kan Sveriges avgift till EU:s gemensamma budget komma att påverkas men det är oklart om avgiften stiger eller sjunker som följd av regleringen. Utredningen har därför inte kvantifierat den föreslagna regleringens sammantagna effekt på Sveriges avgift till EU:s gemensamma budget.

Utredningen föreslår att två nya sanktionsavgifter införs, en dokumentationsavgift och en rapporteringsavgift. Avgifterna syftar till att upprätthålla en god efterlevnad av betaltjänstleverantörernas uppgiftslämnande till Skatteverket. Eftersom avgifterna är nya saknas underlag som kan användas för att kvantifiera inkomsterna från dem. Utredningen avstår därför från att bedöma nivån på inkomsterna från avgifterna.

Skatteverket kommer att behöva vidta åtgärder för att kunna hantera de uppgifter från betaltjänstleverantörerna som ska föras över till Cesop. Denna hantering medför att olika typer av anpassningar behöver genomföras i olika system för uppgiftslämnande vilket medför tillfälliga utvecklingskostnader. Hanteringen av inlämnade uppgifter från betaltjänstleverantörerna bidrar också till att myndighetens löpande kostnader ökar eftersom nya arbetsuppgifter tillkommer, bl.a. kontroll av betaltjänstleverantörernas inlämnade uppgifter och åtgärder för att se till att uppgifterna är korrekta. Utredningen be-

dömer, liksom Skatteverket, att mer resurser behöver ställas till förfogande vid Skatteverket för att leva upp till de krav som den föreslagna regleringen medför. I vilken utsträckning Skatteverket behöver tillföras mer medel som följd av de nya arbetsuppgifterna kan utredningen inte bedöma eftersom svaret på den frågan är beroende av Skatteverkets möjlighet, och lämpligheten i, att myndigheten omprioriterar sina nu tillgängliga resurser.

Oavsett om det behov av resurser som Skatteverket framfört till utredningen (se tabell 12.2) i framtiden tillförs myndigheten genom nya medel eller inte, är det utredningens bedömning att den föreslagna regleringen är fullt finansierad. Denna slutsats baseras på att inkomsterna av mervärdesskatt som följd av att den föreslagna regleringen införs i svensk rätt kan förväntas bli betydligt högre än Skatteverkets framställda behov av resurstillskott.

12.12 Övriga konsekvenser

Förslagen i detta betänkande bedöms inte medföra några konsekvenser för kommunerna. Inte heller kan de antas få någon inverkan på sysselsättningen eller på offentlig service i olika delar av landet. Någon inverkan på förutsättningarna att nå regeringens miljömål, jämställdhet mellan könen eller integrationspolitiska mål kan inte heller förväntas.

12.13 Förenlighet med EU-rätten

Vad gäller betaltjänstleverantörernas skyldighet att lämna uppgifter till Skatteverket överensstämmer de föreslagna bestämmelserna i betänkandet med den nya reglering som har införts i mervärdesskattedirektivet.

Betaltjänstleverantörernas skyldighet att dokumentera uppgifter föreslås dels för att leverantörerna ska kunna fullgöra uppgiftslämnandet till Skatteverket, dels för att Skatteverket ska kunna kontrollera att uppgiftslämnandet fullgörs korrekt. Det innebär att betaltjänstleverantörerna kan vara tvungna att bevara fler uppgifter än vad som direkt följer av mervärdesskattedirektivets bestämmelser om dokumentation. Vidare är de föreslagna dokumentations- och

rapporteringsavgifterna inget som följer direkt av mervärdesskatte-direktivets bestämmelser.

Utredningens anser emellertid att dokumentationsskyldigheten och de föreslagna avgifterna måste införas för att Skatteverket ska kunna säkerställa att uppgifter överförs till Cesop i enlighet med artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete. Dessa förslag är därför en direkt förutsättning för att de krav som ställs på medlemsstaterna i direktivet och i förordningen ska kunna genomföras. Förslagen får därför anses vara förenliga med EU-rätten.

Utredningen bedömer att förslagen även i andra avseenden är förenliga med EU-rätten.

12.14 Ikraftträdande och behov av särskilda informationsinsatser

Utredningen föreslår att regleringen ska träda i kraft den 1 januari 2024, se kapitel 11. Utredningen bedömer det lämpligt att Skatteverket på sin hemsida i god tid innan ikraftträdandet lämnar information om den föreslagna regleringen som riktas till betaltjänstleverantörer. Utredningen ser inga andra behov av särskilda informationsinsatser som följd av de förslag som lämnas i detta betänkande.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

1 kap.

4 a § Uppgifter som har lämnats för att Skatteverket ska kunna fullgöra åtagandet som följer av artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri får endast behandlas för att detta åtagande ska kunna fullgöras och endast vidarebehandlas enligt 5 a §.

Begränsningen i första stycket gäller inte om Skatteverket, efter att ha överfört uppgifterna till det centrala elektroniska systemet för betalningsinformation i enlighet med artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010, inhämtar uppgifterna från systemet i enlighet med artikel 24d i förordningen.

Genom paragrafen, som är ny, regleras för vilka ändamål uppgifter som lämnas av betaltjänstleverantörer får behandlas enligt lagen.

Av *första stycket* framgår att de uppgifter som lämnas av betaltjänstleverantörer med anledning av den nya dokumentations- och uppgiftsskyldigheten som regleras i skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, får endast behandlas av Skatteverket för att fullgöra åtagandet som följer av artikel 24b i förordning (EU) nr 904/2010 (förordningen om administrativt samarbete) och endast vidarebehandlas enligt 5 a §. Av artikel 24b framgår att medlemsstaterna ska samla in uppgifter från betaltjänstleverantörerna och överföra dem till ett centralt elektroniskt system, kallat Cesop. Det är Skatteverket som ska överföra uppgifterna till Cesop, vilket framgår av artikel 24b.3 tillsammans med 1 a § förordningen (2011:1553) om tillämpning av EU-förordning och avtal om administrativt samarbete och bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet.

Skatteverket ges genom paragrafen inte endast möjlighet att behandla uppgifterna vid själva överföringen till Cesop, utan också vid kontroll av om en betaltjänstleverantör har fullgjort sin dokumentations- respektive uppgiftsskyldighet enligt 39 kap. 3 b § SFL respektive 33 c kap. 5 § SFL samt för att Skatteverket ska kunna handlägga ärenden om dokumentations- respektive rapporteringsavgift enligt 49 b kap. 3 § SFL respektive 49 c kap. 7 och 8 § SFL.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att ändamålsbegränsningen i första stycket inte gäller när Skatteverket, efter att ha överfört de insamlade uppgifterna från betaltjänstleverantörerna till Cesop, inhämtar uppgifterna från Cesop. Uppgifter som inhämtas från Cesop – oavsett om uppgifterna har överförts till Cesop från Sverige eller från någon annan medlemsstat eller om de kommer från kommissionen – omfattas i stället av ändamålsbestämmelserna i 4 och 5 §§, under förutsättning att behandlingen inte strider mot användningsbegränsningarna i artikel 55.1 och 55.1a i förordningen om administrativt samarbete, se avsnitt 10.4.

Övervägandena till bestämmelsen finns i avsnitt 10.2.

5 a § Uppgifter som behandlas enligt 4 a § första stycket får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att uppgifter som behandlas enligt den nya bestämmelsen i 4 a § första stycket även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. De uppgifter som avses är de uppgifter som Skatteverket behandlar i beskattningsdatabasen efter att de har lämnats av betaltjänstleverantörerna. Bestämmelsen omfattar inte de uppgifter som har hämtats in från Cesop, se vidare kommentaren till 4 a §.

Bestämmelsen innebär bl.a. att de insamlade uppgifterna kommer att få behandlas för att tillhandahålla information till Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet samt för att fullgöra uppgiftslämnande till andra myndigheter enligt lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Bestämmelsen innebär t ex. även att Kronofogdemyndigheten kommer att få tillgång till de uppgifter som behövs för att kunna verkställa och driva in statens fordringar om inte dokumentations- och rapporteringsavgifter betalas

eftersom det är reglerat i indrivningsförordningen (1993:1229), förordningen (2007:789) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter och skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Att sådana uppgiftsskyldigheter bryter sekretessen framgår av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Bestämmelsen är även tillämplig vid uppgiftslämnande mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.

Uppgifterna kommer även att få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Av den följer att en sekretessbelagd uppgift i vissa fall får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Även andra sekretessbrytande bestämmelser kan aktualiseras.

Även Integritetsskyddsmyndigheten kommer att få tillgång till de insamlade uppgifterna för att kontrollera efterlevnaden av EU:s dataskyddsförordning¹, eftersom den är direkt tillämpligt i Sverige som svensk lag.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

2 kap.

1 § I beskattningsverksamheten ska det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4–5 a §§ angivna ändamålen (beskattningsdatabas).

Ändringen innebär att paragrafen tillförs en hänvisning till de nya ändamålsbestämmelserna i 1 kap. 4 a och 5 a §§. Det medför att de uppgifter som lämnas till Skatteverket från betaltjänstleverantörerna ska behandlas i enlighet med det för beskattningsdatabasen gällande regelverket.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

2 § I databasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–9 och 4 a §. Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

Ändringen innebär att paragrafen tillförs en hänvisning till den nya ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 4 a §. Det medför att uppgifter om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 a § får behandlas i databasen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

3 § För de ändamål som anges i 1 kap. 4 och 4 a §§ får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare,
3. registrering för skatter och avgifter,
4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
5. bestämmande av skatter och avgifter,
6. underlag för fastighetstaxering,
7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,
10. yrkanden och grunder i ett ärende,
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,
12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete eller lagen (2020:548) om omställningsstöd, och
14. uppgifter om sjuklönekostnad.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Paragrafen tillförs genom ändringen en hänvisning till den nya ändamålsbestämmelsen i 1 kap. 4 a §. Ändringen innebär att uppgifter som behövs för att fullgöra åtagandet enligt artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete får behandlas i databasen. Uppgifterna får alltså behandlas för att överföra uppgifterna till Cesop, för kontroll av om en betaltjänstleverantör har fullgjort sin doku-

mentations- respektive uppgiftsskyldighet enligt 39 kap. 3 b § SFL respektive 33 c kap. 5 § SFL samt för att Skatteverket ska kunna handlägga ärenden om dokumentations- respektive rapporteringsavgift enligt 49 b kap. 3 § SFL respektive 49 c kap. 7 och 8 §§ SFL.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

11 § Uppgifter och handlingar i databasen ska, om inget annat anges i 11 a eller 12 §, gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.

Ändringen är föranledd av att en gallringsbestämmelse för uppgifter som lämnats av betaltjänstleverantörer tas in i en ny 11 a §, som fullt ut ska gälla för dessa uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

11 a § Uppgifter som avses i 1 kap. 4 a § första stycket ska gallras fem år efter utgången av det kalenderår som uppgifterna lämnades till Skatteverket.

Motsvarande gäller uppgifter och handlingar som finns i

1. ärenden enligt 33 c kap. 5 § respektive 39 kap. 3 b § skatteförfarandelagen (2011:1244) om kontroll av betaltjänstleverantörers uppgifts- eller dokumentations-skyldighet, eller

2. ärenden enligt 49 b kap. 3 § respektive 49 c kap. 7 eller 8 § skatteförfarandelagen om avgifter på grund av brister i dessa skyldigheter.

Av paragrafen, som är ny, framgår när Skatteverket ska gallra uppgifter och handlingar som tillförts beskattningsdatabasen på grund av det nya regelverket om uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer. Paragrafen omfattar enligt *första stycket* de uppgifter om gränsöverskridande betalningar som har lämnats av betaltjänstleverantörerna för att Skatteverket ska kunna överföra dem till Cesop (se vidare kommentaren till den paragrafen).

Paragrafen omfattar vidare enligt *andra stycket* även de uppgifter och handlingar som är hänförliga till ärenden om kontroll av betaltjänstleverantörers uppgifts- respektive dokumentationsskyldighet (*punkt 1*) och till handläggningen av dokumentations- respektive rapporteringsavgifter som kan påföras på grund av brister i skyldigheterna (*punkt 2*). Eftersom det i andra stycket kan vara fråga om handlingar som uppkommit i ärendehantering, omfattar gallringsbestämmelsen i det stycket även handlingar.

Uppgifterna ska gallras senast fem år efter utgången av det år då uppgifterna lämnades till Skatteverket.

När uppgifter inhämtas från Cesop och tillförs beskattningsdatabasen omfattas uppgifterna inte av gallringsbestämmelsen i paragrafen. Uppgifterna omfattas då i stället av bestämmelsen om gallring enligt huvudregeln i 11 § eller enligt 12 § vid revision.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

13 § Vad som sägs i 11, 11 a och 12 §§ hindrar inte att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om att uppgifter eller handlingar ska bevaras under längre tid än som anges i 11, 11 a och 12 §§.

Genom att 11 a § andra stycket tillförs bestämmelsen får föreskrifter meddelas om att uppgifter eller handlingar som avser kontroll av betaltjänstleverantörers dokumentations- eller uppgiftsskyldighet eller avgift på grund av brister i dessa skyldigheter ska bevaras under en längre tid än fem år. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

13.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

27 kap.

1 § Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller region för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg, återkallelseavgift, dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244), rapporteringsavgift och försenings-

avgift samt expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängsel-skatt och tilläggsavgift enligt 8 a § lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen finns bestämmelser om skattesekretess.

I *tredje stycket* görs ett tillägg med anledning av att en bestämmelse om en ny dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer tas in i 49 b kap. 3 § SFL. Det är alltså endast dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer som omfattas av denna paragraf. Dokumentationsavgift kan enligt 49 b kap. 1 § SFL även tas ut för rapporteringsskyldiga finansiella institut, men den avgiften regleras i 2 §.

Genom att tillägget görs i tredje stycket kommer andra meningen i stycket, som föreskriver vad som jämställs med skatt i kapitlet, att omfatta dokumentationsavgiften. Det innebär att sekretess enligt huvudregeln i första stycket gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i ärende när dokumentationsavgiften tas ut.

I tredje stycket föreskrivs sedan tidigare att med skatt i kapitlet jämställs även rapporteringsavgift. Det innebär att sekretess kommer att gälla även i ärenden om den nya rapporteringsavgiften för betaltjänstleverantörer som införs i 49 c kap. 7 och 8 §§ SFL, utan någon ändring av ordalydelsen i bestämmelsen.

Av *fjärde stycket* och 6 § följer att sekretessen inte gäller beslut om dokumentations- eller rapporteringsavgift enligt tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

2 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i

1. särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 §,
2. ärende om kompensation för eller återbetalning av skatt,
3. ärende om anstånd med erläggande av skatt,
4. ärende om kassaregister enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), och
5. ärende om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 1 § skatteförfarandelagen.

Sekretess gäller i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Sekretessen gäller inte

1. beslut i ärende som anges i första stycket 2 och 3 samt andra stycket,
 2. beslut om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister enligt 39 kap. 9 § skatteförfarandelagen,
 3. beslut om kontrollavgift enligt 50 kap. skatteförfarandelagen, eller
 4. beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 1 § skatteförfarandelagen.
- Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3 eller 4 §.
För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

I paragrafen finns bestämmelser om skattesekretess.

Paragrafen ändras med anledning av att en ny bestämmelse om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer tas in i 49 b kap. 3 § SFL.

Genom att det i paragrafens *första stycke punkt 5* och *tredje stycke punkt 4* införs en hänvisning till 49 b kap. 1 § förtydligas att med dokumentationsavgift i denna bestämmelse avses endast sådan avgift som kan tas ut av rapporteringsskyldiga finansiella institut. Sekretess för dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer gäller i stället på grund av att den avgiften jämföras med skatt enligt en ny bestämmelse i 1 § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

13.3 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

1 kap.

- 1 § I denna lag finns bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatter och avgifter.
Innehållet i lagen är uppdelat enligt följande.

AVDELNING VI. KONTROLLUPPGIFTER, DEKLARATIONER OCH ÖVRIGA UPPGIFTER

- 33 b kap. – Uppgifter om rapporteringspliktiga arrangemang
33 c kap. – Uppgifter om gränsöverskridande betalningar
34 kap. – Informationsuppgifter
-

I paragrafen anges lagens innehåll. Ändringen är en följd av att ett nytt kapitel om uppgifter om betaltjänster införs i lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

3 kap.

1 § I detta kapitel finns definitioner av vissa begrepp samt förklaringar till hur vissa termer och uttryck används i lagen. Det finns definitioner och förklaringar också i andra kapitel.

Bestämmelser om betydelsen av följande begrepp, termer och uttryck samt förklaringar finns i nedan angivna paragrafer:

beslut om särskild inkomstskatteredovisning i 13 kap. 1 §
betaltjänstleverantör i 33 c kap. 3 §
byggarbetsplats i 39 kap. 2 §

I paragrafen finns en inledning till kapitlet samt en lista med begrepp, termer och uttryck som används i lagen.

I *andra stycket* har begreppet betaltjänstleverantör lagts till. Begreppen definieras i 33 c kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

33 c kap. Uppgifter om gränsöverskridande betalningar

Innehåll

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om skyldighet för betaltjänstleverantörer att till Skatteverket lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar.

Bestämmelserna ges i följande ordning:

- syftet med uppgiftslämnandet (2 §),
- definitioner (3 och 4 §§),
- skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter (5–10 §§),
- vilka uppgifter som ska lämnas (11 och 12 §§), och
- när uppgifterna ska lämnas (13 §).

Paragrafen, som är ny, anger kapitlets innehåll.

I *första stycket* upplyses att kapitlet innehåller bestämmelser om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter till Skatteverket om gränsöverskridande betalningar. Uppgiftsskyldigheten

införs för att genomföra de ändringar av mervärdesskattedirektivet² som införs genom direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer. Ändringarna i mervärdesskattedirektivet innebär en skyldighet för betaltjänstleverantörer att dokumentera och lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar i samband med betaltjänster som de tillhandahåller.

I *andra stycket* ges en översikt över kapitlets bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.

Syftet med uppgiftslämnandet

2 § Uppgifterna ska lämnas för att Skatteverket ska kunna fullgöra det åtagande som följer av artikel 24b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri.

Av paragrafen, som är ny, framgår varför betaltjänstleverantörer ska lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar.

I artikel 24b.1 första stycket i förordningen om administrativt samarbete anges att medlemsstaterna ska samla in de uppgifter som avses i artikel 243b i mervärdesskattedirektivet. De centrala kontaktkontoren i medlemsstaterna ska i sin tur, i enlighet med artikel 24b.3 i förordningen om administrativt samarbete, överföra uppgifterna till ett inom EU centralt elektroniskt system för betalningsinformation (Cesop) dit alla medlemsstater ska lämna uppgifter. Skatteverket är ett sådant centralt kontaktkontor, vilket framgår av 1 a § förordningen (2011:1553) om tillämpning av EU-förordning och avtal om administrativt samarbete och bedrägeribekämpning på mervärdesskatteområdet.

Uppgiftslämnandet syftar alltså till att Sverige ska kunna fullgöra sin skyldighet att lämna uppgifter till Cesop.

Hänvisningen till förordningen om administrativt samarbete är dynamisk och avser således förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

² Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet).

Definitioner

3 § Med *betaltjänstleverantör* avses i denna lag de tillhandahållare av betaltjänster som anges i 1 kap. 3 § 1–9 lagen (2010:751) om betaltjänster, med undantag för myndigheter (punkt 4 och del av punkt 5) och för centralbanker (punkt 6).

Paragrafen, som är ny, definierar begreppet betaltjänstleverantör och genomför artikel 243a.1 i mervärdesskattedirektivet.

Begreppet har samma betydelse var det än finns i lagen och förekommer, utöver detta kapitel, även i 38 kap., 39 kap., 49 b kap., 49 c kap. och 52 kap.

Med betaltjänstleverantör avses de tillhandahållare av betaltjänster som anges i 1 kap. 3 § 1–9 lagen (2010:751) om betaltjänster, BTL, med vissa undantag. Statliga och kommunala myndigheter (punkt 4) och myndigheter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES, (del av punkt 5) undantas helt dvs. även när de ägnar sig åt annat än myndighetsutövning. Europeiska centralbanken och nationella centralbanker i andra EES-länder undantas även i de fall de inte agerar i egenskap av monetär eller offentlig myndighet.

De betaltjänstleverantörer i betaltjänstlagen som omfattas av definitionen är således

- kreditinstitut, utländska kreditinstitut inom EES och filialer till utländska kreditinstitut från länder utanför EES,
- institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare, utländska institut för elektroniska pengar inom EES och filialer till institut för elektroniska pengar från länder utanför EES,
- betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och utländska betalningsinstitut inom EES, samt
- postgiroinstitut inom EES.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.1.

4 § I detta kapitel används följande ord med den angivna betydelsen:

Betalare: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Betalkonto: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen om betaltjänster.

Betalning: detsamma som betalningstransaktion och penningöverföring i 1 kap. 4 § lagen om betaltjänster, om inte transaktionen eller överföringen undantas enligt 6, 6 a eller 7 § i det kapitlet.

Betalningsmottagare: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen om betaltjänster.

Betaltjänst: detsamma som i 1 kap. 2 § 3, 4 och 6 lagen om betaltjänster samt utgivning av betalningsinstrument och inlösen av transaktionsbelopp.

BIC-kod: detsamma som i artikel 2.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009.

Företagsidentifieringskod: BIC-kod eller annan kod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och anger dennes plats.

Iban-nummer: detsamma som i artikel 2.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012.

Identifierare: Iban-nummer eller annan uppgift som otvetydigt identifierar en betalare eller en betalningsmottagare och anger dennes plats.

Medlemsstat: detsamma som i artikel 5.2 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Tredje territorium: detsamma som i artikel 5.3 i rådets direktiv 2006/112/EG.

Tredjeland: detsamma som i artikel 5.4 i rådets direktiv 2006/112/EG.

I paragrafen, som är ny, definieras begrepp som används i kapitlet. Definitionerna påverkar inte innebörden av samma ord i andra kapitel i skatteförfarandelagen.

Med betalare avses enligt *andra stycket* detsamma som i 1 kap. 4 § BTL. Betalare definieras i den bestämmelsen som en fysisk eller juridisk person som antingen är en betalkontoinnehavare som godkänner en betalningsorder från kontot, eller en fysisk eller juridisk person som lämnar en betalningsorder. Bestämmelsen i andra stycket genomför artikel 243a.4 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Med betalkonto avses enligt *tredje stycket* detsamma som i 1 kap. 4 § BTL. Betalkonto definieras i den bestämmelsen som ett konto som innehas i en eller flera betaltjänstanvändares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner. Bestämmelsen i tredje stycket genomför artikel 243a.8 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Med betalning avses enligt *fjärde stycket* detsamma som begreppen betalningstransaktion och penningöverföring i 1 kap. 4 § BTL om inte transaktionen eller överföringen är undantagna från den lagens tillämpningsområde enligt 1 kap. 6, 6 a eller 7 § BTL.

I 1 kap. 4 § BTL definieras begreppet betalningstransaktion som insättning, uttag eller överföring av medel som initieras av betalaren eller betalningsmottagaren, oberoende av eventuella underliggande förpliktelser mellan betalaren och betalningsmottagaren. Penningöverföring definieras i samma paragraf som en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande.

Enligt 1 kap. 6 §, 6 a och 7 §§ BTL undantas vissa betaltjänster och betalningstransaktioner från lagens tillämpningsområde. Transaktionerna i 6 § rör viss transport och hantering av kontanter, uttag av kontanter, valutaväxling samt vissa tekniska tjänster. I 6 a § undantas transaktioner som baseras på vissa typer av betalningsinstrument och i 7 § sådana som genomförs med pappersbaserade instrument, vid penninginsamlingar inom ideella organisationer och vid transaktioner mellan betaltjänstleverantörer för egen räkning.

Bestämmelsen i fjärde stycket genomför artikel 243a.3 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

Med betalningsmottagare avses enligt *femte stycket* detsamma som i 1 kap. 4 § BTL. Betalningsmottagare definieras i den bestämmelsen som en fysisk eller juridisk person som är den avsedda mottagaren av medel vid en betalningstransaktion. Bestämmelsen i femte stycket genomför artikel 243a.5 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Med betaltjänst avses enligt *sjätte stycket* detsamma som i 1 kap. 2 § 3, 4 och 6 BTL. Även de betaltjänster som anges i punkt 5 i den paragrafen – dvs. utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp – omfattas. När det gäller sistnämnda tjänster finns dock inte, som i punkt 5, något krav på att ett betalningsinstrument ska ha använts för att transaktionen ska omfattas. De betaltjänster som omfattas av definitionen är således

- genomförande av betalningstransaktioner, inklusive överföring av medel på ett betalkonto genom
 - autogiro,
 - kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - kontobaserade betalningar,
- genomförande av betalningstransaktioner, när medlen täcks av ett kreditutrymme, genom
 - autogiro,
 - kontokort eller andra betalningsinstrument, eller
 - kontobaserade betalningar,
- utgivning av betalningsinstrument eller inlösen av transaktionsbelopp, och
- penningöverföring.

Bestämmelsen i sjätte stycket genomför artikel 243a.2 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

Med BIC-kod avses enligt *sjunde stycket* detsamma som i artikel 2.16 i förordning (EU) nr 260/2012. En BIC-kod enligt denna definition är en företagsidentifieringskod som identifierar en betaltjänstleverantör och vars särdrag fastställs genom Internationella standardiseringsorganet (ISO). Hänvisningen till förordningen är dynamisk, vilket innebär att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Bestämmelsen i sjunde stycket genomför artikel 243a.10 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Begreppet företagsidentifieringskod som definieras i *åttonde stycket* används i flera av bestämmelserna i kapitlet för att identifiera en betaltjänstleverantör och dennes lokalisering. Lokaliseringen av betaltjänstleverantören används för att avgöra om det föreligger en uppgiftsskyldighet och, om så är fallet, vilken betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig. Om det inte finns en identifierare för betalaren eller betalningsmottagaren används enligt 8 och 9 §§ företagsidentifieringskoden även för att identifiera och lokalisera betalaren och betalningsmottagaren.

Enligt artikel 243c punkt 1b och 2b i mervärdesskattedirektivet ska en BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar betaltjänstleverantören och anger dennes plats användas för att fastställa lokaliseringen. Begreppet otvetydigt innebär att företagsidentifieringskoden klart ska identifiera betaltjänstleverantören och dennes lokalisering.

Begreppet används i 10 och 11 §§. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Med Iban-nummer avses enligt *nionde stycket* detsamma som i artikel 2.15 i förordning (EU) nr 260/2012. Hänvisningen till förordningen är dynamisk, vilket innebär att den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Ett Iban-nummer enligt denna definition är ett internationellt betalkontonummer som identifierar ett enskilt betalkonto i en medlemsstat och vars särdrag fastställs genom ISO. Bestämmelsen i *nionde stycket* genomför artikel 243a.9 i mervärdesskattedirektivet. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Begreppet identifierare som definieras i *tionde stycket* används i flera av bestämmelserna i kapitlet för att identifiera en betalare eller en betalningsmottagare och ange dennes lokalisering. Lokaliseringen av betalaren och betalningsmottagaren har betydelse för om det föreligger en uppgiftsskyldighet och vilken betalningsleverantör som i så fall är uppgiftsskyldig. Lokaliseringen bestäms enligt artikel 243c punkt 1a och 2a i mervärdesskattedirektivet av Iban-nummer eller en annan identifierare som otvetydigt identifierar betalningsmottagaren och anger dennes plats.

I kommissionens genomförandeförordning³ ges som exempel på identifierare – utöver Iban-nummer – ”card acceptor ID”, ”Merchant ID” och ”E-account identifier”. Denna uppräkningslista är inte uttömmande. Att identifieraren *otvetydigt* ska identifiera betalaren och betalningsmottagaren och ange deras plats innebär emellertid att detta klart måste kunna fastställas genom identifieraren. Det ska alltså vara fråga om en identifierare som fyller samma funktion som ett Iban-nummer, ”card acceptor ID”, ”Merchant ID” och ”E-account identifier”.

³ Kommissionens genomförandeförordning xx/xx den 6 april 2022 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (genomförandeförordningen).

Begreppet identifierare används i 5, 8, 9 och 11 §§. Se vidare kommentaren till dessa bestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Med medlemsstat avses enligt *elfte stycket* detsamma som i artikel 5.2 i mervärdesskattedirektivet. Hänvisningen till direktivet är dynamisk, vilket innebär att den avser direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.2.

Med tredje territorium avses enligt *tolfte stycket* detsamma som i artikel 5.3 i mervärdesskattedirektivet. Hänvisningen till direktivet är dynamisk, vilket innebär att den avser direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.2.

Med tredjeland avses enligt *trettonde stycket* detsamma som i artikel 5.4 i mervärdesskattedirektivet. Hänvisningen till direktivet är dynamisk, vilket innebär att den avser direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.2.

Skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter

5 § En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare eller en betalningsmottagare som enligt 8 eller 9 § är lokaliserad till Sverige är skyldig att till Skatteverket lämna uppgifter om gränsöverskridande betalningar, om inte annat följer av andra eller tredje stycket eller av 6 § första stycket.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast om antalet betalningar under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26 till en och samma identifierare som avses i 9 §.

Om betaltjänstleverantören har uppgift om att en betalningsmottagare har flera identifierare gäller skyldigheten att lämna uppgifter om antalet betalningar till betalningsmottagaren under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26.

Av paragrafen, som är ny, framgår när en betaltjänstleverantör är skyldig att lämna uppgifter. Paragrafen genomför i huvudsak artikel 243b.2 och delar av artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet.

Av *första stycket* framgår att en förutsättning för att en betaltjänstleverantör ska vara skyldig att lämna uppgifter till Skatteverket är att betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänster till en betalare eller betalningsmottagare som enligt lokaliseringsreglerna i 8 eller 9 § är lokaliserad till Sverige.

Det är inte bara svenska betaltjänstleverantörer som kan vara uppgiftsskyldiga i Sverige. Även betaltjänstleverantörer från andra medlemsstater, från EES-länderna Island, Norge och Lichtenstein och filialer till kreditinstitut och institut för elektroniska pengar med huvudkontor i tredjeland kan vara uppgiftsskyldiga när de tillhandahå-

håller betaltjänster till en betalare eller betalningsmottagare som är lokaliserad till Sverige.

Vad som avses med betaltjänstleverantör framgår av 3 § och vad som avses med betalare och betalningsmottagare av 4 §.

För att uppgiftsskyldighet ska föreligga krävs vidare enligt första stycket att det är fråga om gränsöverskridande betalningar. Betalningar som inte är gränsöverskridande omfattas alltså inte av uppgiftsskyldigheten. Begreppet betalning definieras i 4 §. Vad som avses med gränsöverskridande betalning framgår av 7 §.

Det finns dock undantag från skyldigheten att lämna uppgifter i första stycket, dels i andra och tredje styckena, dels i 6 § första stycket. Sistnämnda bestämmelsen innebär att betalarens betaltjänstleverantör undantas från skyldighet att lämna uppgifter om en betalning när betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är skyldig att lämna uppgifter om betalningen. Det gäller i de fall då betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är lokaliserad till en annan medlemsstat. Det kommer sannolikt att oftast vara den betaltjänstleverantören som är uppgiftsskyldig. Det krävs nämligen endast att en av de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster till mottagaren rörande betalningen är lokaliserad till en medlemsstat för att uppgiftsskyldigheten ska åligga den betaltjänstleverantören.

Av *andra stycket* framgår att betaltjänstleverantören är uppgiftsskyldig om antalet gränsöverskridande betalningar under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26 till en och samma identifierare som avses i 9 §, dvs. till en identifierare för betalningsmottagaren. Om detta är fallet ska, under förutsättning att övriga krav för uppgiftsskyldighet föreligger, uppgift lämnas om samtliga dessa betalningar, dvs. inte bara de som överstiger 25. Vad som avses med identifierare framgår av 4 §.

Av *tredje stycket* framgår att i de fall betaltjänstleverantören har uppgifter om att en och samma betalningsmottagare har flera identifierare, t.ex. flera Iban-nummer, ska betaltjänstleverantören räkna samman antalet betalningar som gjorts till betalningsmottagaren. En betalningsmottagare kan t.ex. under ett kvartal ha mottagit 20 gränsöverskridande betalningar till ett Iban-nummer och ytterligare 17 gränsöverskridande betalningar till ett annat Iban-nummer. Om betaltjänstleverantören har uppgift om att båda Iban-numren tillhör samma betalningsmottagare ska leverantören lägga samman de 37 gränsöverskridande betalningarna. Det gäller oavsett om betalnings-

mottagaren enligt lokaliseringsreglerna befinner sig i samma eller olika medlemsstater eller tredjeland. Under förutsättning att övriga krav för uppgiftsskyldighet föreligger ska uppgift lämnas om samtliga dessa 37 betalningar, dvs. inte bara de som överstiger 25.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

När betalarens betaltjänstleverantör inte är skyldig att lämna uppgifter

6 § En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster till en betalare är inte skyldig att lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning om någon av de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller betaltjänster till betalningsmottagaren avseende betalningen är lokaliserad till en annan medlemsstat enligt 10 §.

Även om skyldighet att lämna uppgift för en betalning inte föreligger enligt första stycket, ska betalningen ingå i betaltjänstleverantörens underlag för beräkning av antalet gränsöverskridande betalningar enligt 5 §.

I paragrafen, som är ny, regleras när betalarens betaltjänstleverantör undantas från skyldighet att lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning.

Det är enligt huvudregeln betalningsmottagarens betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig för en gränsöverskridande betalning. Av *första stycket* framgår dock att betalarens betaltjänstleverantör är skyldig att lämna uppgifter om en gränsöverskridande betalning när betalningsmottagaren inte har någon betaltjänstleverantör som är lokaliserad till en medlemsstat. Av 10 § framgår var betalningsmottagarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad. Första stycket genomför artikel 243b.3 första meningen i mervärdesskatte-direktivet.

Av *andra stycket* framgår att även i de fall betalarens betaltjänstleverantör inte är uppgiftsskyldig för en gränsöverskridande betalning på grund av att betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är lokaliserad i en medlemsstat, ska betalarens betaltjänstleverantör ändå inkludera den betalningen vid beräkningen av om antalet betalningar till betalningsmottagaren under ett kalenderkvartal uppgår till minst 26. Betalarens betaltjänstleverantör ska alltså räkna ihop alla gränsöverskridande betalningar som har gått till samma betalningsmottagare under ett kvartal. Betalarens betaltjänstleverantör kan nämligen vara skyldig att lämna uppgifter om andra gränsöverskridande betalningar som har gått till den aktuella betalningsmottagaren. Det är fallet om mottagaren även har anlitat en betal-

tjänstleverantör i tredjeland. Betalarens betaltjänstleverantör kan då bli uppgiftsskyldig för den betalningen och ska räkna samman den med det totala antalet gränsöverskridande betalningar som har skett till betalningsmottagaren. Om det totala antalet betalningar är minst 26, ska betalarens betaltjänstleverantör endast lämna uppgifter om de betalningar där mottagaren inte har använt sig av en betaltjänstleverantör i en medlemsstat. Andra stycket genomför artikel 243b.3 andra meningen i mervärdesskattedirektivet.

Vad som avses med betaltjänstleverantör framgår av 3 §. Vad som avses med betalning, betalare, betalningsmottagare och medlemsstat, framgår av definitionen i 4 §. Vad som avses med gränsöverskridande betalning framgår av 7 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Gränsöverskridande betalning

7 § Vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel ska en betalning anses vara gränsöverskridande om, enligt 8 och 9 §§,

1. betalaren är lokaliserad till Sverige och betalningsmottagaren till en annan medlemsstat, ett tredje territorium eller ett tredjeland, eller
2. betalningsmottagaren är lokaliserad till Sverige och betalaren till en annan medlemsstat.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs vad som avses med begreppet gränsöverskridande betalning. Paragrafen genomför artikel 243b.1 andra stycket andra meningen i mervärdesskattedirektivet.

Det krävs att betalaren är lokaliserad till en medlemsstat för att det ska vara fråga om en gränsöverskridande betalning enligt mervärdesskattedirektivet. Under förutsättning att betalningsmottagaren inte är lokaliserad till samma stat som betalaren är det en gränsöverskridande betalning oavsett var betalningsmottagaren är lokaliserad. Begreppet gränsöverskridande har inte något samband med vad som avses med begreppet i annan lagstiftning.

Vad som avses med betalning, betalare, betalningsmottagare, medlemsstat, tredje territorium och tredjeland framgår av definitionerna i 4 §. Var betalaren respektive betalningsmottagaren ska anses finna sig bestäms av lokaliseringsreglerna i 8 och 9 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.2.

Var betalare, betalningsmottagare och betaltjänstleverantörer ska anses vara lokaliserade

8 § En betalare ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat

1. som framgår av identifieraren för betalaren eller, om en sådan identifierare saknas,

2. som betalarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till enligt 10 §.

Av paragrafen, som är ny, framgår till vilken medlemsstat en betalare ska anses vara lokaliserad vid tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet. Paragrafen genomför delvis artikel 243c.1 i mervärdes-skattedirektivet.

Paragrafen är en av de tre s.k. lokaliseringsreglerna. Den andra lokaliseringsregeln finns i 9 § som anger till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland som betalningsmottagaren ska anses vara lokaliserad. Den tredje lokaliseringsregeln finns i 10 § som anger till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland en betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad.

Lokaliseringsregeln för betalaren har betydelse för bedömningen av om betaltjänsten ska anses ha tillhandahållits i Sverige och därigenom omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § och för bedömningen av om betalningen ska anses vara en sådan gränsöverskridande betalning som avses i 7 §. Var betalaren faktiskt befinner sig, eller i vilket land denne har sin hemvist eller sitt medborgarskap, har inte någon betydelse vid bedömningen. Som framgår av *punkt 1* är det i första hand identifieraren för betalaren som styr var betalaren ska anses vara lokaliserad. Vad som avses med identifierare framgår av definitionen i 4 §.

Om betalaren inte har någon identifierare är det enligt *punkt 2* betalarens betaltjänstleverantörs lokalisering som styr var betalaren ska anses vara lokaliserad. Enligt 10 § ska betaltjänstleverantören anses vara lokaliserad till den stat som framgår av dennes företagsidentifieringskod, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Vad som avses med betalare, betaltjänstleverantör, identifierare, företagsidentifieringskod och medlemsstat framgår av definitionerna i 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

9 § En betalningsmottagare ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland

1. som framgår av identifieraren för betalningsmottagaren eller, om en sådan identifierare saknas,

2. som betalningsmottagarens betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad till enligt 10 §.

Av paragrafen, som är ny, framgår till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland som betalningsmottagaren ska anses vara lokaliserad vid tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet. Paragrafen genomför delvis artikel 243c.2 i mervärdesskatte-direktivet.

Paragrafen är den andra av de tre s.k. lokaliseringsreglerna. Den första lokaliseringsregeln finns i 8 § som anger till vilken medlemsstat som en betalare ska anses vara lokaliserad. Den tredje lokaliseringsregeln finns i 10 § som anger till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland en betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad.

Lokaliseringsregeln för betalningsmottagaren har betydelse för bedömningen av om betaltjänsten ska anses ha tillhandahållits i Sverige och därigenom omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § och för bedömningen av om betalningen ska anses vara en sådan gränsöverskridande betalning som avses i 7 §. Var betalningsmottagaren faktiskt befinner sig, eller i vilket land denne har sin hemvist eller sitt medborgarskap, har inte någon betydelse för bedömningen. Det är i första hand identifieraren som styr var betalningsmottagaren ska anses vara lokaliserad (*punkt 1*). Vad som avses med identifierare framgår av definitionen i 4 §.

Om inte betalningsmottagaren har någon identifierare är det var betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är lokaliserad som styr var betalningsmottagaren ska anses vara lokaliserad (*punkt 2*). Enligt 10 § ska betaltjänstleverantören anses vara lokaliserad till den stat som framgår av dennes företagsidentifieringskod, se vidare kommentaren till den paragrafen.

Vad som avses med betalningsmottagare, betaltjänstleverantör, identifierare, företagsidentifieringskod, medlemsstat, tredje territorium och tredjeland framgår av definitionerna i 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

10 § En betaltjänstleverantör ska vid tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel anses vara lokaliserad till den medlemsstat, det tredje territorium eller det tredjeland som framgår av betaltjänstleverantörens företagsidentifieringskod.

Av paragrafen, som är ny, framgår till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland som en betaltjänstleverantör ska anses vara lokaliserad vid tillämpningen av bestämmelserna i kapitlet. Paragrafen genomför punkterna 1 b och 2 b i artikel 243c i mervärdesskattedirektivet.

Paragrafen är den tredje av de tre s.k. lokaliseringsreglerna. Den första lokaliseringsregeln finns i 8 § och anger till vilken medlemsstat en betalare ska anses vara lokaliserad. Den andra lokaliseringsregeln finns i 9 § och anger till vilken medlemsstat, vilket tredje territorium eller vilket tredjeland en betalningsmottagare ska anses vara lokaliserad.

Lokaliseringsregeln för betaltjänstleverantören har betydelse för bedömningen av om betalarens betaltjänstleverantör är undantagen från uppgiftsskyldighet enligt 6 § första stycket. I de fall betalaren eller betalningsmottagaren inte har någon identifierare har lokaliseringsregeln för betaltjänstleverantören även betydelse för bedömningen av om betaltjänsten ska anses ha tillhandahållits i Sverige och därigenom omfattas av uppgiftsskyldigheten i 5 § och för bedömningen av om betalningen ska anses vara en sådan gränsöverskridande betalning som avses i 7 §. Var betaltjänstleverantören faktiskt befinner sig, eller i vilket land denne har sin hemvist eller sitt medborgarskap, har inte någon betydelse för bedömningen. Det är endast företagsidentifieringskoden som styr var betaltjänstleverantören ska anses vara lokaliserad.

Vad som avses med betaltjänstleverantör framgår av 3 §. Vad som avses med företagsidentifieringskod, medlemsstat, tredje territorium och tredjeland framgår av definitionerna i 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

Vilka uppgifter ska lämnas?

11 § En betaltjänstleverantör som är uppgiftsskyldig ska lämna uppgift om

1. sin företagsidentifieringskod,
2. betalningsmottagarens
 - a) namn eller företagsnamn,
 - b) adress,

- c) registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skattenummer, och
 - d) Iban-nummer eller, om Iban-nummer inte är tillgängligt, en annan identifierare för betalningsmottagaren,
3. företagsidentifieringskod betalningsmottagarens betaltjänstleverantör om betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto,
4. datum, tidpunkt, belopp och valuta för betalningarna och för eventuella återbetalningar som är relaterade till dessa betalningar,
5. från vilken medlemsstat betalningen har skett och, när det är fråga om en återbetalning, till vilken medlemsstat återbetalningen har skett,
6. de uppgifter som används för att lokalisera betalningens ursprung eller återbetalningens destination,
7. uppgift som otvetydigt identifierar betalningen och återbetalningen, och
8. att, i förekommande fall, betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler.

I paragrafen, som är ny, regleras vilka uppgifter som en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör ska lämna. Paragrafen genomför artikel 243d i mervärdesskattedirektivet.

Av *punkt 1* framgår att den betaltjänstleverantör som ska lämna uppgifter ska lämna uppgift om sin egen företagsidentifieringskod. I 3 § definieras begreppet betaltjänstleverantör. I 4 § definieras företagsidentifieringskod, se vidare författningskommentaren till den paragrafen. I de fall betaltjänstleverantören har en BIC-kod som är gemensam för flera betaltjänstleverantörer, bör betaltjänstleverantören även ange en annan kod som gör det möjligt att identifiera denne.

Av *punkt 2* framgår vilka uppgifter som den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören ska lämna om betalningsmottagaren. Vad som avses med betalningsmottagare framgår av 4 §.

Enligt *punkt a* ska betaltjänstleverantören lämna uppgift om betalningsmottagarens namn eller företagsnamn. Namnet ska anges som det framgår av betaltjänstleverantörens register. I bilagan till kommissionens genomförandeförordning anges att det kan vara vilket som helst av de namn på betalningsmottagaren som finns tillgängligt i betaltjänstleverantörens register, även juridiskt namn och företagsnamn. Det kan vara kortmottagarens namn, säljarens namn eller kreditgivarens namn. Betaltjänstleverantören behöver inte kontrollera eller söka efter korrekt namn på betalningsmottagaren utanför sina egna register.

Enligt *punkt b* ska betaltjänstleverantören lämna uppgift om betalningsmottagarens adress. Även denna uppgift ska lämnas som den framgår av betaltjänstleverantörens register. Av 12 § framgår att skyldighet att lämna uppgiften endast föreligger om betaltjänst-

leverantören har tillgång till uppgiften. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att alla adresser till betalningsmottagaren som finns tillgängliga i betaltjänstleverantörens register omfattas. Det kan vara en officiell adress, företagsadress eller lageradress och avse kortmottagarens adress, säljföretagets adress eller kontoinnehavarens adress.

Enligt *punkt c* ska betaltjänstleverantören lämna uppgift om betalningsmottagarens registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skatteregistreringsnummer. Av 12 § framgår att skyldigheten att lämna uppgift endast föreligger om betaltjänstleverantören har tillgång till uppgiften.

Enligt *punkt d* ska betaltjänstleverantören lämna uppgift om betalningsmottagarens Iban-nummer eller, om Iban-nummer inte är tillgängligt, annan identifierare. I 4 § definieras Iban-nummer och identifierare. Inte heller i detta fall föreligger en skyldighet att lämna uppgiften om inte betaltjänstleverantören har tillgång till den, se vidare kommentaren till 12 §.

I *punkt 3* föreskrivs att den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om företagsidentifieringskod för betalningsmottagarens betaltjänstleverantör om betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto. I ett sådant fall saknar nämligen betalningsmottagaren sannolikt en identifierare. Den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören behöver således endast lämna dessa uppgifter när betalningsmottagaren saknar betalkonto. Av 4 § framgår vad som avses med företagsidentifieringskod.

Av *punkt 4* framgår att den uppgiftsskyldige betaltjänstleverantören ska lämna uppgifter om de gränsöverskridande betalningarna och om de återbetalningar som identifierats som relaterade till dessa betalningar. Vad som avses med betalning framgår av 4 § och vad som avses med en gränsöverskridande sådan framgår av 7 §.

Datum och tidpunkt för betalningen eller återbetalningen ska anges. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det är fråga om ”purchase data, execution date eller transaction created date”. Dessutom ska uppgift om belopp och valuta för betalningen eller återbetalningen lämnas.

I *punkt 5* föreskrivs att betaltjänstleverantören ska lämna uppgift om den medlemsstat från vilken betalningen har skett och, när det är fråga om en återbetalning, den medlemsstat till vilken återbetal-

ningen har skett. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det är betalarens landskod som avses.

Av *punkt 6* framgår att en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör ska lämna de uppgifter som har använts för att lokalisera betalningens ursprung eller återbetalningens destination. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det som avses är uppgift om vilken typ av identifiering som betaltjänstleverantören har använt sig av vid tillämpningen av lokaliseringsreglerna, inte uppgifterna i sig.

Av *punkt 7* framgår att betaltjänstleverantören ska lämna andra uppgifter som otvetydigt identifierar betalningen och återbetalningen. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det bör vara inlösarens referens och transaktions-id.

Av *punkt 8* framgår att betaltjänstleverantören i förekommande fall ska lämna uppgift om betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler. Av bilagan till kommissionens genomförandeförordning framgår att det som avses är ”Point of Service (POS) Entry Mode”.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

12 § Skyldigheten att lämna de uppgifter som avses i 11 § 2 b–d och 8 gäller endast om betaltjänstleverantören har tillgång till uppgifterna.

Av paragrafen, som är ny, framgår att vissa uppgifter som en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör ska lämna om betalningsmottagaren endast ska lämnas under förutsättning att leverantören har tillgång till uppgifterna. Det sagda gäller uppgifter om betalningsmottagarens adress, registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skattenummer, identifierare samt om betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler. Att betaltjänstleverantören har tillgång till uppgifterna innebär att de redan ska finnas hos betaltjänstleverantören. Betaltjänstleverantören behöver således inte söka efter uppgifterna i offentliga register eller liknande. Paragrafen genomför delvis artikel 243d i mervärdesskattedirektivet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

När ska uppgifterna lämnas?

13 § De uppgifter som betaltjänstleverantören ska lämna enligt 11 § ska ha kommit in till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vid vilken tidpunkt en uppgiftsskyldig betaltjänstleverantör ska lämna uppgifterna som avses i 11 § till Skatteverket. Paragrafen genomför artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet.

Av paragrafen följer att betaltjänstleverantören utan anmodan är skyldig att lämna de föreskrivna uppgifterna till Skatteverket om leverantören är uppgiftsskyldig för perioden. Eftersom uppgifterna ska lämnas per kalenderkvartal ska rapporteringen ske högst fyra gånger per år enligt nedanstående tabell 13.1.

Det är endast betaltjänstleverantörer som uppfyller kraven för uppgiftsskyldighet i 5 § för ett visst kvartal som ska lämna uppgifter till Skatteverket. Det finns således inte någon skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter om att det inte finns något att rapportera, s.k. nollrapportering.

Tabell 13.1 När uppgifter senast ska ha inkommit till Skatteverket

Kalenderkvartal som uppgifterna avser	Uppgifterna ska ha kommit in till Skatteverket senast
1 januari–31 mars	30 april
1 april–30 juni	31 juli
1 juli–30 september	31 oktober
1 oktober–31 december	31 januari

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

38 kap.

Uppgifter som ska lämnas av betaltjänstleverantörer

4 § Uppgifter om gränsöverskridande betalningar som ska lämnas av betaltjänstleverantörer enligt 33 c kap. ska lämnas i ett fastställt formulär som motsvarar ett sådant standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b i rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri.

Av paragrafen, som är ny, framgår att de uppgifter som ska lämnas av en betaltjänstleverantör måste lämnas i ett fastställt formulär som motsvarar ett sådant standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b i förordningen om administrativt samarbete. Paragrafen genomför delvis artikel 243b.4b i mervärdesskattedirektivet som hänvisar till bestämmelsen i artikel 24b i förordningen om administrativt samarbete.

Av artikel 24b.1 andra stycket b framgår att uppgiftslämnandet till Cesop ska ske med hjälp av ett elektroniskt formulär. Kommissionen har i sin genomförandeförordning antagit de elektroniska standardformulär som avses i artikeln. Skatteverket är skyldig att lämna uppgifter i den form som föreskrivs i förordningen om administrativt samarbete och i kommissionens genomförandeförordning. Genom bestämmelsen i paragrafen är även betaltjänstleverantörerna skyldiga att följa kravet på elektroniskt fastställt formulär när de lämnar uppgifter till Skatteverket.

Bestämmelsen innebär att en betaltjänstleverantör t.ex. inte kan skriva ut formuläret och lämna in det i pappersform eller lämna in uppgifterna i ett annat elektroniskt format än vad som anges i genomförandeförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

39 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- definitioner (2 och 2 a §§),
- generell dokumentationsskyldighet (3 §),
- dokumentationsskyldighet som avser ansökan om återbetalning av eller kompensation för punktskatt (3 a §),
- dokumentationsskyldighet för betaltjänstleverantörer (3 b §),
- dokumentationsskyldighet som avser kassaregister (4–10 §§),
- dokumentationsskyldighet som avser personalliggare (11–12 §§),
- dokumentationsskyldighet som avser torg- och marknadshandel (13 §),
- dokumentationsskyldighet som avser omsättning av investeringsguld (14 §),
- dokumentationsskyldighet som avser avropslager (14 a §),
- dokumentationsskyldighet som avser internprissättning (15–16 f §§), och
- föreläggande (17 §).

I paragrafen anges kapitlets innehåll.

Paragrafen ändras med anledning av att det införs en ny bestämmelse om dokumentationsskyldighet för betaltjänstleverantörer i 3 b §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Betaltjänstleverantörer

3 b § Vid gränsöverskridande betalningar ska en betaltjänstleverantör i elektronisk form dokumentera de uppgifter som avses i 33 c kap. 11 § som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten i 33 c kap. 5 § och för att Skatteverket ska kunna kontrollera skyldigheten.

Uppgifterna ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Av paragrafen, som är ny, framgår betaltjänstleverantörens skyldighet att bevara uppgifter. Paragrafen genomför delvis artikel 243b.4a i mervärdesskattedirektivet.

Av *första stycket* framgår att en betaltjänstleverantör är skyldig att se till att det finns underlag i elektronisk form för att fullgöra uppgiftsskyldigheten i 33 c kap. 5 § och för att Skatteverket ska kunna kontrollera skyldigheten. Vilka uppgifter som ska dokumenteras framgår av 33 c kap. 11 §, se kommentaren till den paragrafen. Med uttrycket kontroll av uppgiftsskyldigheten avses både kontroll av om uppgiftsskyldighet överhuvudtaget föreligger och kontroll av om skyldigheten har fullgjorts riktigt och fullständigt.

Det finns situationer när en betaltjänstleverantör är dokumentationskyldig, utan att vara skyldig att lämna uppgifter. Ett exempel på detta är följande. Om leverantören inte har överskridit föreskrivet antal gränsöverskridande betalningar för när uppgiftsskyldighet inträder (minst 26 till en mottagare under ett kvartal), ska uppgifter inte lämnas till Skatteverket. Oaktat om så är fallet ska betaltjänstleverantören bevara uppgifter om dessa betalningar så att Skatteverket vid behov kan kontrollera om betaltjänstleverantören har gjort en korrekt bedömning avseende vilka betalningar som leverantören borde ha lämnat uppgifter om.

Skatteverket har också behov av att kunna kontrollera om betalarens betaltjänstleverantör felaktigt har bedömt att uppgiftsskyldighet inte föreligger på grund av att betalningsmottagarens betaltjänstleverantör finns i en annan medlemsstat. Det är därför nödvändigt att en betaltjänstleverantör sparar alla uppgifter som framgår av 33 kap.

11 § även för de gränsöverskridande betalningar som betaltjänstleverantören inte lämnar till Skatteverket.

En betaltjänstleverantör som tillhandahåller betaltjänster som avser såväl gränsöverskridande betalningar som andra betalningar ska ha bevarat dokumentation som visar på vilket sätt de gränsöverskridande betalningarna har skiljts ut från övriga betalningar. Om Skatteverket vill granska hur betaltjänstleverantörerna söker fram de betalningar som av betaltjänstleverantören bedöms vara gränsöverskridande, kan detta ske exempelvis genom att betaltjänstleverantören ombeds tillhandahålla rutinbeskrivningar (Standard Operating Procedures) och annat underlag som beskriver hur utsökningen av data har skett. Mot bakgrund av den informationen kan Skatteverket se om betaltjänstleverantören har gjort en korrekt tolkning av vilka uppgifter som ska dokumenteras och, under förutsättning att övriga förutsättningar för uppgiftsskyldighet föreligger, lämnas till Skatteverket.

Till skillnad från vad som gäller för skyldigheten att lämna uppgifter finns det, när det gäller dokumentationsskyldigheten, inget krav på att betaltjänstleverantören ska bevara uppgifterna i ett visst elektroniskt format. Betaltjänstleverantörerna kan alltså välja sina egna elektroniska lösningar för bevarande av uppgifter. Det är dock nödvändigt att uppgifterna finns dokumenterade i ett format som möjliggör att Skatteverket kan kontrollera att uppgifterna finns eller att betaltjänstleverantören inom en kort tidsfrist kan ta fram uppgifterna så att de kan kontrolleras av Skatteverket.

När betaltjänstleverantören lämnar uppgifter till Skatteverket gäller bestämmelsen i 38 kap. 4 § om att uppgifterna ska lämnas i ett fastställt elektroniskt formulär, se vidare författningskommentaren till den paragrafen.

Av *andra stycket* framgår att uppgifterna ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser. Denna tidsfrist motsvarar den som gäller för betaltjänstleverantörens uppgiftslämnande enligt 33 c kap. 13 §.

Tabell 13.2 När uppgifter senast ska vara dokumenterade av betaltjänstleverantören

Kalenderkvartal som uppgifterna avser	Uppgifterna ska vara dokumenterade senast
1 januari–31 mars	30 april
1 april–30 juni	31 juli
1 juli–30 september	31 oktober
1 oktober–31 december	31 januari

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

49 b kap.

Betaltjänstleverantörer

När ska dokumentationsavgift tas ut?

3 § Dokumentationsavgift ska tas ut av en betaltjänstleverantör om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som anges i 39 kap. 3 b §.

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för att ta ut dokumentationsavgift av betaltjänstleverantörer.

Dokumentationsavgift ska tas ut om det klart framgår att betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter på det sätt eller inom den tid som anges i 39 kap. 3 b §. Det innebär att en dokumentationsavgift ska tas ut om betaltjänstleverantören inte har uppfyllt kravet på att dokumentera sådana uppgifter som avses i 33 c kap. 11 § som behövs för att betaltjänstleverantören ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten i 33 c kap. 5 §. Eftersom betaltjänstleverantören är skyldig att dokumentera uppgifter om samtliga gränsöverskridande betalningar kan en avgift tas ut vid brister i dokumentationsskyldigheten oaktat om gränsen på minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare har uppnåtts. Avgift ska även tas ut om uppgifterna inte har bevarats i elektronisk form. Dokumentationsavgift ska även tas ut om betaltjänstleverantören inte har dokumenterat uppgifter senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Dokumentationsavgift ska tas ut för varje kalenderkvartal som en betaltjänstleverantör inte har dokumenterat de uppgifter om gränsöverskridande betalningar som avses i 33 c kap. 11 § inom föreskriven tid. Det innebär att en betaltjänstleverantör kan påföras upp till fyra dokumentationsavgifter per år.

Beviskravet (dvs. att det klart ska framgå) och bevisbördans placering är desamma som vid påförande av skattetillägg. Det innebär att Skatteverket måste kunna visa att det finns en brist för att dokumentationsavgift ska tas ut. Skatteverket måste t.ex. kunna visa att det är mycket sannolikt att betaltjänstleverantören har tillhandahållit betaltjänster som avser gränsöverskridande betalningar under ett visst kalenderkvartal och att leverantören därför har varit skyldig att dokumentera uppgifter som avser det aktuella kvartalet eller att vissa av uppgifterna som ska dokumenteras enligt 33 c kap. 11 § inte har dokumenterats.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

4 § Dokumentationsavgift får inte tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att en dokumentationsavgift inte får tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Om en betaltjänstleverantör för ett kalenderkvartal har lämnat ofullständiga uppgifter till Skatteverket som beror på brister i dokumentationen kan antingen dokumentations- eller rapporteringsavgift tas ut. Båda avgifterna kan dock inte tas ut för samma kalenderkvartal. En motsvarande bestämmelse finns för rapporteringsavgift, se 49 c kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Beräkning av dokumentationsavgift

5 § Dokumentationsavgiften enligt 3 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Avgiften ska dock uppgå till minst 3 000 kronor och högst till 3 miljoner kronor.

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

I paragrafen, som är ny, anges hur dokumentationsavgift enligt 3 § ska beräknas.

I *första stycket* föreskrivs att dokumentationsavgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,3 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna senast skulle ha varit dokumenterade. Av 39 kap. 3 b § andra stycket framgår att uppgifter om samtliga gränsöverskridande betalningar ska vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Med omsättning avses företagets nettoomsättning, dvs. intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.

Utöver att avgiften styrs av betaltjänstleverantörens omsättning har avgiften en lägsta och en högsta nivå. Avgiften får inte vara lägre än 3 000 kronor. Avgiften får inte heller vara högre än 3 miljoner kronor.

Bestämmelserna i 51 kap. 1 och 2 §§ om befrielse från särskilda avgifter är tillämpliga på dokumentationsavgiften. När det gäller frågan om befrielse från den nya dokumentationsavgiften är det några omständigheter som särskilt bör beaktas. I det inledande skedet, efter att lagstiftningen trätt i kraft, bör särskilt vägas in att det är fråga om ett nytt och relativt komplicerat regelverk. Vid proportionalitetsbedömningen bör det beaktas under hur lång tid som betaltjänstleverantören underlåtit att dokumentera uppgifter och hur stor mängd uppgifter som inte har dokumenterats. En befrielse från avgift bör inte komma i fråga om en betaltjänstleverantör inte har dokumenterat några uppgifter alls. Om betaltjänstleverantören har dokumenterat visst underlag, men det finns brister i dokumentationen, får det bedömas från fall till fall hur omfattande bristerna är. Om det endast är fråga om mindre allvarliga brister under en kort tidsperiod bör det kunna medföra en delvis befrielse från avgiften. En hel befrielse på denna grund bör dock komma i fråga endast i undantagssituationer, exempelvis om det rör sig om endast ett fåtal uppgifter av mindre vikt som inte har dokumenterats under några dagar. Uppgifter av mindre vikt bör endast avse uppgifter som inte är av någon avgörande betydelse för möjligheten att sammanställa information i Cesop.

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

Skatteverket kan fatta beslut om dokumentationsavgift fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Dokumentationsavgiften ska emellertid baseras på omsättningen närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha dokumenterats. Om betaltjänstleverantören vid beslutstillfället har fått en betydligt lägre omsättning är det en också omständighet som skulle kunna medföra viss nedsättning av avgiften.

Om Skatteverket har tagit ut en dokumentationsavgift av en betaltjänstleverantör och det vid en senare kontroll visar sig att betaltjänstleverantören ändå underlåter att uppfylla kravet på dokumentation bör det vägas in som en försvårande omständighet.

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en dokumentationsavgift med fullt belopp ska Skatteverket även beakta om bristen i dokumentationen helt eller delvis har lett till ett ingripande på grund av att bestämmelserna i 5 kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inte har följts enligt 51 kap. 2 SFL.

Andra stycket innebär att omsättningen ska justeras om betaltjänstleverantören har ett förkortat eller förlängt räkenskapsår.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att omsättningen i betaltjänstleverantörens verksamhet i vissa fall får uppskattas vid tillämpningen av 5 §.

Om Skatteverket påför dokumentationsavgiften under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår finns det inga tidigare verksamhetsår att jämföra med. Omsättningen kan då t.ex. uppskattas utifrån uppgifter i den löpande bokföringen. Om det bedöms nödvändigt har Skatteverket också möjlighet att ta del av bokföringen. Finns det anledning att anta att omsättningen kommer att bli väsentligt lägre eller högre under den återstående delen av året ska hänsyn tas till det. Omsättningen får uppskattas även om överträdelsen inte har skett

under det första verksamhetsåret, om tillförlitlig uppgift om omsättningen under det närmast föregående räkenskapsåret saknas.

En uppskattning av omsättningen bör i samtliga fall göras med försiktighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

49 c kap.

Betaltjänstleverantörer

När ska rapporteringsavgift tas ut?

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

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för att ta ut rapporteringsavgift av betaltjänstleverantörer. Paragrafen innebär att rapporteringsavgift ska tas ut om det klart framgår att en betaltjänstleverantör som ska lämna uppgifter enligt 33 c kap. 5 § inte har lämnat de uppgifter som avses i 33 c kap. 11 §. Grunden för att ta ut rapporteringsavgift är att föreskrivna uppgifter inte har lämnats. Om uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga har föreskrivna uppgifter inte lämnats. Se även författningskommentarerna till ovan nämnda paragrafer.

Avgift ska även tas ut om formkraven i 38 kap. 4 § inte har uppfyllts. Uppgifterna ska lämnas i ett fastställt formulär som motsvarar ett sådant elektroniskt standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b i förordningen om administrativt samarbete. Bestämmelsen innebär att en betaltjänstleverantör t.ex. inte kan skriva ut formuläret och lämna in det i pappersform eller lämna in uppgifterna i ett annat elektroniskt format än vad som anges i genomförandeförordningen. Se även författningskommentarerna till ovan nämnda paragrafer.

Slutligen ska avgift även tas ut om uppgifterna inte har lämnats inom den tid som anges i 33 c kap. 13 §. Av denna paragraf framgår att en betaltjänstleverantör ska ha kommit in med föreskrivna uppgifter till Skatteverket senast vid utgången av den månad som följer efter det kvartal som uppgifterna avser. I författningskommentaren till den paragrafen finns det en tabell som illustrerar när uppgifter

ska ha kommit in till Skatteverket. Totalt tre avgifter kan tas ut för samma kvartal, se 8 §.

Om de föreskrivna uppgifterna inte lämnas i tid finns det grund för att påföra rapporteringsavgift, oavsett om betaltjänstleverantören helt har underlåtit att lämna uppgifter eller om leverantören har lämnat uppgifter som inte uppfyller kraven i 33 c kap.

Beviskravet (dvs. att det klart ska framgå) och bevisbördans placering är desamma som vid påförande av skattetillägg. Om det finns brister i ett inlämnat underlag ska Skatteverket visa vilka brister det rör sig om, t.ex. att betaltjänstleverantören inte har använt sig av ett sådant fastställt formulär som krävs enligt 38 kap. 4 §. Om t.ex. en betaltjänstleverantör inte har lämnat in några uppgifter måste Skatteverket kunna visa att betaltjänstleverantören i Sverige har tillhandahållit minst 26 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare och att betaltjänstleverantören är uppgiftsskyldig för dessa för att avgift ska kunna tas ut.

Beviskravet och bevisbördans placering gäller även i fråga om uppgifterna har lämnats i rätt tid, t.ex. vilket kvartal som uppgifterna avser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

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

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

I paragrafen, som är ny, anges under vilka förutsättningar en andra och tredje rapporteringsavgift ska tas ut utöver avgiften enligt 7 §.

Av paragrafens *första stycke* följer att, utöver en avgift enligt 7 §, ska en andra rapporteringsavgift tas ut om det klart framgår att den som ska lämna uppgifter enligt 33 c kap. 5 § inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom 60 dagar från den tidpunkt då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts enligt 33 c kap. 13 §.

Beviskravet och bevisbördans placering är desamma som vid påförande av skattetillägg, se även författningskommentaren till 7 §. Det innebär att Skatteverket har bevisbördan även vad gäller frågan om uppgifterna har lämnats inom 60 dagar från den tidpunkt då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

I *andra stycket* anges förutsättningarna för att ta ut ytterligare en rapporteringsavgift, utöver avgift enligt 7 § och 8 § första stycket. En tredje avgift ska tas ut om det klart framgår att den som ska lämna uppgifter enligt 33 c kap. inte har lämnat föreskrivna uppgifter inom ytterligare 60 dagar, dvs. totalt 120 dagar, från den tidpunkt då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts enligt 33 c kap. 13 §. Bevisbördan och beviskravet är desamma som i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

9 § Rapporteringsavgift ska inte tas ut om de uppgifter som är bristfälliga har lämnats inom de tidsfrister som anges i 7 eller 8 § och

1. bristerna endast är av mindre betydelse, eller

2. den uppgiftsskyldige på eget initiativ har rättat uppgifterna så att de därefter uppfyller vad som föreskrivs i 33 c kap. 11 § och 38 kap. 4 §.

Rättelse enligt första stycket 2 ska dock inte anses ha skett om uppgifterna innan de rättades var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde användas för de syften som anges i 33 c kap. 2 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om när rapporteringsavgift inte ska tas ut. En motsvarande bestämmelse finns i 49 c kap. 3 § om rapporteringsavgift för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang.

Om föreskrivna uppgifter inte lämnas i tid finns det enligt 7 eller 8 § grund för att ta ut rapporteringsavgift, oavsett om den uppgiftsskyldige inte har lämnat några uppgifter överhuvudtaget eller om denne har lämnat uppgifter som inte uppfyller kraven i 33 c kap. och 38 kap. SFL.

Om uppgifter har lämnats i tid ska emellertid enligt *första stycket* rapporteringsavgift inte ska tas ut om de bristfälliga uppgifterna endast är av mindre betydelse (*punkt 1*). Det kan t.ex. vara fråga om enstaka skrivfel eller mindre misstag. Även i fall när det är uppenbart att en uppgift är felaktig eller saknas kan bristen vara av mindre betydelse, förutsatt att det rör sig om enstaka brister. I dessa fall finns det ingen risk att Skatteverket leds fel, och det kan ofta räcka med en fråga till betaltjänstleverantören för att Skatteverket ska få in korrekta uppgifter.

Rapporteringsavgift ska inte heller tas ut om betaltjänstleverantören på eget initiativ har rättat uppgifter som lämnats in inom tidsfristerna så att de därefter uppfyller vad som föreskrivs i 33 c kap. 11 § samt

38 kap. 4 § (*punkt 2*). Uttrycket ”på eget initiativ” i punkt 2 har samma betydelse som i 49 kap. 10 § första stycket 2 och 49 c kap. 3 § första stycket. För att en betaltjänstleverantör ska anses ha rättat en felaktig uppgift eller lämnat en kompletterande uppgift på eget initiativ krävs att rättelsen eller kompletteringen görs självmant. Om rättelse eller komplettering sker först efter det att betaltjänstleverantören har anledning att tro att Skatteverket har uppmärksammat bristen ska rapporteringsavgift således tas ut. En rättelse eller komplettering anses inte ske på eget initiativ om t.ex. Skatteverket dessförinnan har ställt en fråga till betaltjänstleverantören som har samband med den felaktiga eller ofullständiga uppgiften.

I *andra stycket* anges att rättelse enligt första stycket 2 dock inte ska anses ha skett om uppgifterna innan de rättades var så bristfälliga att de uppenbart inte kunde användas för de syften som anges i 33 c kap. 2 §. Så är t.ex. fallet om betaltjänstleverantören har lämnat in ett formulär till Skatteverket utan uppgifter ifyllda, eller med mycket ofullständiga uppgifter. Detsamma gäller om uppgifterna är uppenbart oriktiga.

Utöver bestämmelserna om undantag från avgift i paragrafen är befrielsegrunderna i 51 kap. 1 § tillämpliga på rapporteringsavgiften. Det bör vid bedömningen av om det finns skäl för hel- eller delvis befrielse från avgiften särskilt beaktas att det är en komplicerad bedömning som betaltjänstleverantören måste göra avseende sin uppgiftsskyldighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

10 § Rapporteringsavgift får inte tas ut om dokumentationsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

I paragrafen, som är ny, föreskrivs att en dokumentationsavgift inte får tas ut om rapporteringsavgift har tagits ut för samma kalenderkvartal.

Om en betaltjänstleverantör för ett kalenderkvartal har lämnat ofullständiga uppgifter till Skatteverket som beror på brister i dokumentationen kan antingen dokumentations- eller rapporteringsavgift tas ut. Båda avgifterna kan dock inte tas ut för samma kalenderkvartal. En motsvarande bestämmelse finns för dokumentationsavgift, se 49 b kap. 4 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2.

Beräkning av rapporteringsavgift

11 § Rapporteringsavgifterna enligt 7 respektive 8 § ska tas ut med ett belopp som motsvarar 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret närmast före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. Avgiften ska dock uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor.

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

I paragrafen, som är ny, regleras hur rapporteringsavgifterna som tas ut enligt 7 eller 8 § ska beräknas.

Av *första stycket* framgår att rapporteringsavgiften ska motsvara 0,1 procent av betaltjänstleverantörens omsättning räkenskapsåret före det räkenskapsår då uppgifterna skulle ha lämnats. När uppgifterna ska lämnas framgår av 33 c kap. 13 §.

Med omsättning avses företagets nettoomsättning, dvs. intäkter från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till omsättningen.

Utöver att avgiftens storlek styrs av betaltjänstleverantörens omsättning har avgiften en lägsta och högsta nivå. Avgiften får inte vara lägre än 1 000 kronor. Avgiften får inte heller vara högre än 1 miljon kronor.

Andra stycket innebär att betaltjänstleverantörens omsättning ska justeras om denne har ett förkortat eller förlängt räkenskapsår.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

12 § Om en överträdelse som avses i 7 § har skett under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas, får omsättningen uppskattas vid tillämpningen av 11 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att omsättningen i betaltjänstleverantörens verksamhet i vissa fall får uppskattas vid tillämpningen av 11 §.

Om Skatteverket påför rapporteringssavgiften under betaltjänstleverantörens första verksamhetsår finns det inga tidigare verksamhetsår att jämföra med. Omsättningen kan då t.ex. uppskattas utifrån uppgifter i den löpande bokföringen. Om det bedöms nödvändigt har Skatteverket också möjlighet att ta del av bokföringen. Finns det anledning att anta att omsättningen kommer att bli väsentligt lägre

eller högre under den återstående delen av året ska hänsyn tas till det. Omsättningen får uppskattas även om överträdelsen inte har skett under det första verksamhetsåret, om tillförlitlig uppgift om omsättningen under det närmast föregående räkenskapsåret saknas.

En uppskattning av omsättningen bör i samtliga fall göras med försiktighet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3.

52 kap.

8 c § Ett beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 1 § ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då den kontrolluppgift enligt 22 a eller 22 b kap. som dokumentationen avser ska lämnas eller skulle ha lämnats om det finansiella kontot hade varit rapporteringspliktigt.

Ett beslut om dokumentationsavgift enligt 49 b kap. 3 § ska meddelas inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Paragrafen behandlar när beslut om dokumentationsavgift senast ska meddelas av Skatteverket.

Av *första stycket* i paragrafen framgår när ett beslut om dokumentationsavgift ska meddelas för rapporteringspliktiga finansiella institut. Ändringen i det stycket är en följd av att det införs en ny dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer som regleras i andra stycket. För att förtydliga att bestämmelsen i första stycket inte avser den dokumentationsavgiften kompletteras bestämmelsen med en hänvisning till 49 b kap. 1 §. Orden ”senast sex år efter det” har bytts ut till orden ”inom sex år från utgången av” för att ordalydelsen ska överensstämma med lydelsen i 8 d § avseende rapporteringsavgifter. Någon materiell ändring är inte avsedd.

Av ett nytt *andra stycke* framgår när Skatteverket senast kan meddela ett beslut om dokumentationsavgift för betaltjänstleverantörer. Ett sådant beslut ska meddelas inom fyra år från utgången av det kalenderår då dokumentationsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Enligt 39 kap. 3 b § ska uppgifterna vara dokumenterade senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser, se vidare författningskommentaren till den bestämmelsen.

Om det t.ex. finns brister i dokumentationen i fråga om uppgifter som borde ha dokumenterats senast den 30 april 2025 (avseende perioden januari–mars 2025) ska Skatteverket senast den 31 december 2029 meddela beslut om dokumentationsavgift.

I författningskommentaren till 39 kap. 3 b § finns en tabell som visar när betaltjänstleverantörer senast ska dokumentera uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

8 d § Ett beslut om rapporteringsavgift enligt 49 c kap. 1 eller 2 § ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Ett beslut om rapporteringsavgift enligt 49 c kap. 7 eller 8 § ska meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

Av *första stycket* paragrafen framgår när ett beslut om rapporteringsavgift senast ska meddelas för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang. Ändringen är en följd av att det införs en ny rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer som regleras i andra stycket. För att förtydliga att bestämmelsen i första stycket inte gäller den rapporteringssavgiften införs en hänvisning till 49 c kap. 1 och 2 §§.

Av det nya *andra stycket* framgår när Skatteverket senast ska meddela ett beslut om rapporteringssavgift för betaltjänstleverantörer. Ett sådant beslut ska meddelas inom två år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Av 33 c kap. 13 § framgår att uppgiftsskyldigheten ska fullgöras senast vid utgången av den månad som följer efter det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Om det t.ex. finns brister i uppgiftsskyldigheten i fråga om uppgifter som borde ha lämnats senast den 30 april 2025 (avseende perioden januari–mars 2025) ska Skatteverket senast den 31 december 2027 meddela beslut om rapporteringsavgift.

I författningskommentaren till 33 c kap. 14 § finns det en tabell som visar när betaltjänstleverantörer senast ska lämna uppgifter till Skatteverket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

66 kap.

24 a § Ett beslut om omprövning av rapporteringsavgift enligt 49 c kap. 1 eller 2 § till nackdel för den som beslutet gäller ska meddelas inom sex år från utgången av det kalenderår då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts.

I paragrafen finns bestämmelser om omprövning av beslut om rapporteringsavgift till nackdel för användare och rådgivare av rapporteringspliktiga arrangemang. Ändringen är en följd att det införs en ny rapporteringsavgift för betaltjänstleverantörer. För att förtydliga att paragrafen inte gäller för den avgiften kompletteras bestämmelsen med en hänvisning till 49 c kap. 1 eller 2 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Peter Segefalk

Användningen av uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer

Det utredningen föreslår innebär en sådan ändamålsbegränsning i förhållande till de uppgifter som ska samlas in från betaltjänstleverantörer, att uppgifterna inte kommer att kunna användas för ändamålen enligt 1 kap. 4 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Detta följer av det författningsförslag som lämnas om en ny ändamålsbestämmelse (1 kap. 4 a § första stycket lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet) som utesluter tillämpningen av ändamålen enligt 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, se avsnitt 1.1, 8.2 och 10.2. Jag delar inte utredningens bedömning att det finns anledning att införa en ändamålsbegränsning. När det gäller de personuppgifter som kommer att behandlas i sammanhanget ska den huvudsakliga avvägningen mellan intrånget i enskildas integritet och nyttan av användningen i utredningar av mervärdesskatt vara gjord i det arbete som lett fram till aktuella ändringar i mervärdesskattedirektivet¹ och i förordningen om administrativt samarbete² och som innebär att vissa uppgifter från betaltjänstleverantörer ska samlas in. Till detta ska läggas att

¹ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet) ändras genom rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, fortsättningsvis mervärdesskattedirektivet, införs genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av mervärdesskattedirektivet vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

² Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri. (förordningen om administrativt samarbete) ändras genom rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer.

uppgifterna kommer att få användas av mottagande medlemsstater för utredning och fastställande av andra skatter och avgifter i enlighet med artikel 55 förordningen om administrativt samarbete, se mitt resonemang nedan under rubriken Cesop och artikel 55. Att begränsa användningen av uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer är att frångå den systematik som gäller för behandling av uppgifter i beskattningsverksamheten och tillåtna ändamål enligt 1 kap. 4 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. 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 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det är därför inte konsekvent att inskränka användningen av uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer. Jag vill även framhålla att en begränsning av ändamålen som sätter gällande systematik i regleringen ur spel kan få oönskade effekter som inte är förutsägbara i nuläget.

Utredningen föreslår att ändamålen enligt 1 kap. 5 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet inte ska vara tillämpliga i förhållande till de uppgifter som Skatteverket kommer att samla in från betaltjänstleverantörer. Detta följer av författningsförslaget om en ny ändamålsbestämmelse (1 kap. 5 a § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet) som kommer att gälla särskilt för uppgifterna, se avsnitt 1.1, 8.4.2 och 10.2. Den föreslagna bestämmelsen innebär i detta sammanhang att uppgifterna endast ska få vidarebehandlas för att fullgöra ett uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Jag delar inte utredningens inställning att det finns anledning att införa en sådan ändamålsbegränsning. En begränsning av 1 kap. 5 § lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet innebär att systematiken i gällande reglering sätts ur spel

vilket kan leda till oönskade effekter som inte är förutsägbara i nuläget.

Cesop och artikel 55

Utredningen anser att artikel 55 förordningen om administrativt samarbete är tillämplig på samtliga uppgifter som Sverige genom Skatteverket kommer att ha åtkomst till i Cesop, inklusive de uppgifter som myndigheten har samlat in från betaltjänstleverantörer och sedan har överfört dit, se avsnitt 10.2 och 10.4. Jag 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. Detta följer av systematiken i förordningen. Uppgifter kan utbytas mellan medlemsstater på olika sätt enligt förordningen, se avsnitt 3.1. Villkoren för samtliga utbyten, alltså oavsett på vilket sätt uppgifter utbyts mellan medlemsstater³, framgår av kapitel 15 i förordningen⁴. 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. Sverige är med andra ord inte mottagande stat enligt artikel 55 när det gäller uppgifter vi själva överfört till Cesop varför den artikeln inte gäller i förhållande till uppgifter som Sverige genom Skatteverket har överfört dit. Detta innebär i sin tur 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.

³ Information från betaltjänstleverantörer ska utbytas genom att medlemsstaterna överför informationen till Cesop. Regleringen av Cesop finns i kapitel 5 i förordningen om administrativt samarbete, tillsammans med regleringen kring nationella elektroniska system för lagring och tillhandahållande av andra uppgifter. Båda utbyten av information enligt kapitel 5 innebär ett utbyte mellan medlemsstater där en medlemsstat är mottagande och en annan tillhandahållande, låt vara att ett flertal medlemsstater kan vara mottagande medlemsstat samtidigt. Uppgifterna är vidare utbytta så snart de är tillgängliga för en annan medlemsstat, antingen genom tillhandahållande genom åtkomst till nationella elektroniska system, eller när de överförs till Cesop.

⁴ Artiklarna 51–57.

Utredningen gör vidare bedömningen att artikel 55.3 inte skulle vara tillämplig i förhållande till uppgifter som medlemsstaterna utbyter genom överföring till Cesop eftersom dessa uppgifter inte har utbyttts efter en begäran från en behörig myndighet i en medlemsstat, se avsnitt 8.2. Jag delar inte den bedömningen. En sådan tolkning sätter, enligt min mening, den generella systematiken i förordningen om administrativt samarbete och den specifika systematiken i artikel 55 ur spel. Artikel 55.3, är enligt min bedömning, inte tillämplig endast i förhållande till uppgifter som utbyttts 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. Det framgår inte av skälen eller artiklarna i sig i rådets förordning (EU) 2020/283 att systematiken i regleringen enligt artikel 55 avviker i förhållande till Cesop. I stället har en ny bestämmelse tillkommit genom ovan nämnda förordning, artikel 55.1a, bland annat med syftet att begränsa tillämpligheten av artikel 55.3⁵ i förhållande till de uppgifter som kommer att utbyttas mellan medlemsstaterna genom överföring till Cesop⁶. Regleringen enligt artikel 55.1a var nödvändig för det syftet. Utan den bestämmelsen hade artikel 55 annars varit tillämplig i sin helhet även i förhållande till uppgifter som kommer att utbyttas mellan medlemsstaterna genom överföring till Cesop.

Artikel 55 och sekretess

Som en följd av att utredningen anser att artikel 55 är tillämplig i förhållande till uppgifter som Sverige genom Skatteverket kommer att ha åtkomst till i Cesop, inklusive uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer som myndigheten kommer att överföra till Cesop, anser utredningen att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se avsnitt 9.1. Utredningen anser därmed att tredje stycket samma lagrum är tillämpligt i förhållande till uppgifterna. Till följd av att jag inte anser att artikel 55 i förordningen för administrativt samarbete är

⁵ Artikel 55.3 i förordningen om administrativt samarbete ger medlemsstaterna möjlighet att begära tillstånd för annan användning än den som faller inom ramarna för användningsbegränsningen enligt paragraf 1 samma artikel.

⁶ Begränsningen är nödvändig för att skäl 10 i den förordning som ändrar förordningen om administrativt samarbete ska gå genomslag.

tillämplig i förhållande till uppgifter insamlade från betaltjänstleverantörer som överförts till Cesop, är det min bedömning att uppgifterna inte omfattas av sekretess enligt 27 kap. 5 § andra stycket. Av detta följer att 27 kap. 5 § tredje stycket inte heller är tillämpligt i förhållande till uppgifterna.

Kommittédirektiv 2020:106

Införande av nya uppgiftsskyldigheter för betaltjänstleverantörer

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2020

Sammanfattning

EU har antagit ett nytt direktiv och en förordning om införande av vissa krav för betaltjänstleverantörer. Direktivet och förordningen ska börja tillämpas den 1 januari 2024.

En särskild utredare ska lämna förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya kraven på betaltjänstleverantörer.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att genomföra direktivet i svensk rätt,
- analysera vilka författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till förordningen,
- analysera om det behöver införas några ytterligare sanktioner,
- beakta det arbete som pågår inom EU för genomförandet av direktivet och förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

Uppdraget att föreslå anpassningar av svensk rätt till nya EU-krav på betaltjänstleverantörer

Vad innebär de nya EU-rättsakterna?

Under våren 2020 beslutades inom EU om ett nytt direktiv inom mervärdesskatteområdet, rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer samt en kompletterande förordning, rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Direktivet och förordningen ska börja tillämpas den 1 januari 2024. Ytterligare arbete pågår inom EU för att underlätta genomförandet av direktivet.

Ändringsdirektivet innebär att en ny skyldighet ska införas för betaltjänstleverantörer. Skyldigheten innebär att betaltjänstleverantörer ska redovisa uppgifter om vissa betalningstransaktioner som de genomför. Uppgifterna ska redovisas till Skatteverket som ska sända dessa vidare till Europeiska kommissionen som i sin tur samlar uppgifterna i ett centralt elektroniskt system, kallat Cesop. Förordningsändringarna innehåller administrativa regler för hur insamlingen och hanteringen av uppgifter ska gå till. Syftet med förslagen är att bekämpa mervärdesskattebedrägerier.

Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (kallat mervärdesskattedirektivet) har genomförts i svensk rätt genom mervärdesskattelagen (1994:200). Några skyldigheter för betaltjänstleverantörer att lämna information finns varken i det ursprungliga mervärdesskattedirektivet eller mervärdesskattelagen.

Betaltjänster och betaltjänstleverantörer regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (kallat andra betaltjänstdirektivet). Andra betaltjänstdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom lagen (2010:751) om betaltjänster (kallad betaltjänstlagen).

*Hur ska direktivet genomföras och vilka ytterligare
författningsändringar krävs?*

Det finns behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av ändringsdirektivet och förordningen samt dess genomförande i svensk rätt. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta.

Betaltjänstmarknaden är redan i dag relativt hårt reglerad bl.a. genom betaltjänstlagen och lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför nödvändigt att de nya förpliktelser som ska införas fungerar väl med de skyldigheterna som redan finns för betaltjänstleverantörer.

I betaltjänstverksamhet är det nödvändigt att uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) samt regler om tystnadsplikt i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det är nödvändigt att den nya rapporterings-skyldigheten inte bryter mot dessa bestämmelser.

En EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den aktuella förordningen innehåller skyldigheter för bl.a. Skatteverket att genomföra insamling och hantering av en stor mängd uppgifter. Det finns därför ett behov av att analysera och överväga om och i så fall vilka ändringar som krävs i svensk rätt med anledning av ändringarna i förordningen.

Varken i förordningen eller ändringsdirektivet finns det några sanktioner föreskrivna för betaltjänstleverantörer som inte uppfyller sina förpliktelser. Medlemsstaterna är dock skyldiga att se till att betaltjänstleverantörerna faktiskt rapporterar nödvändiga uppgifter.

Det finns näringsrättsliga sanktioner som kan beslutas av Finansinspektionen. De sanktionerna ska säkerställa att gällande regelverk för betaltjänstverksamhet följs, se t.ex. 8 kap. 2 § andra stycket och 8 kap. 8 § betaltjänstlagen. Det är dock inte säkert att dessa sanktioner är tillräckliga för att säkerställa att betaltjänstleverantörerna uppfyller sina skyldigheter.

Utredaren ska därför

- analysera vilka författningsändringar som behövs för att genomföra direktivet i svensk rätt,
- analysera vilka författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till förordningen,
- analysera om det behöver införas några ytterligare sanktioner,
- beakta det arbete som pågår inom EU för genomförandet av direktivet och förordningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redovisning av samhällsekonomiska och andra effekter av förslagen, inklusive kostnader och andra konsekvenser som uppstår för betaltjänstleverantörer, konsumenter, näringsliv och det allmänna. Om förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå finansiering. När det gäller förslagets konsekvenser ska utredaren följa kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta information och synpunkter från berörda myndigheter och betaltjänstleverantörer samt andra relevanta aktörer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2021.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:83

Tilläggsdirektiv till Utredningen om nya uppgiftsskyldigheter för betaltjänstleverantörer (Fi 2020:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2021

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 22 oktober 2020 kommittédirektiv om införande av nya uppgiftsskyldigheter för betaltjänstleverantörer (dir. 2020:106).

Den särskilda utredaren får nu i uppdrag att även klargöra Skatteverkets möjligheter att använda de uppgifter som samlas in för att skickas till Europeiska kommissionens elektroniska system, Cesop, för att tillgodose behovet i myndighetens egen verksamhet. Utredaren ska ta ställning till om det är lämpligt att Skatteverket får använda uppgifterna på detta sätt och om Skatteverkets möjligheter att använda uppgifterna bör utvidgas samt lämna författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

Uppdraget att utreda Skatteverkets möjlighet att använda sig av inhämtade uppgifter

Under våren 2020 beslutades inom EU om ett nytt direktiv inom mervärdesskatteområdet, rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer samt en kompletterande förord-

ning, rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Direktivet och förordningen ska börja tillämpas den 1 januari 2024.

Ändringsdirektivet innebär att en ny skyldighet ska införas för betaltjänstleverantörer. Skyldigheten innebär att betaltjänstleverantörer ska redovisa uppgifter om vissa gränsöverskridande betalningstransaktioner som de genomför. Uppgifterna ska redovisas till Skatteverket som ska överföra dessa till ett centralt elektroniskt system inom EU, kallat Cesop. Förordningsändringarna innehåller administrativa regler för hur insamlingen och hanteringen av uppgifter ska gå till. Syftet med den nya uppgiftsskyldigheten är att bekämpa mervärdesskattebedrägerier.

Av förordningen framgår att tillgång till uppgifterna i Cesop ges i syfte att upptäcka och utreda mervärdesskattebedrägerier. Det är alltså inte möjligt för Skatteverket att få tillgång till uppgifterna i Cesop för andra syften. I ändringsförordningen ges möjlighet för medlemsstaterna att lagra de uppgifter som samlas in från betaltjänstleverantörerna nationellt. Det är inte klarlagt för vilka syften Skatteverket får använda dessa nationellt lagrade uppgifter. Uppgifterna skulle kunna vara användbara för Skatteverket som underlag för skattekontroll. En förutsättning för att de nationellt insamlade uppgifterna ska få användas för att tillgodose Skatteverkets behov i den egna verksamheten är att denna användning är förenlig med bl.a. EU-regleringen i fråga liksom den dataskyddsrättsliga regleringen på området och att det inte finns något annat hinder. En sådan användning måste dessutom anses lämplig. Utredaren ska i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och under arbetets gång göra en integritetsanalys.

Utredaren ska därför

- klargöra Skatteverkets möjligheter att använda de uppgifter som samlas in för att skickas till Cesop för att tillgodose behov i myndighetens egen verksamhet,
- ta ställning till om det är lämpligt att Skatteverket använder uppgifterna på detta sätt samt om det är lämpligt att utvidga Skatteverkets möjligheter att använda uppgifterna, och

- lämna de författningsförslag som krävs för att medge sådan användning.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2022.

(Finansdepartementet)

DIREKTIV

RÅDETS DIREKTIV (EU) 2020/284

av den 18 februari 2020

om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 113,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽¹⁾,med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och

av följande skäl:

- (1) I rådets direktiv 2006/112/EG ⁽³⁾ fastställs beskattningsbara personers allmänna redovisningsskyldigheter vad gäller mervärdesskatt.
- (2) Den ökande omfattningen av elektronisk handel (nedan kallad *e-handel*) underlättar gränsöverskridande försäljning av varor och tjänster till slutkonsumenterna i medlemsstaterna. I detta sammanhang avses med gränsöverskridande e-handel leveranser efter vilka mervärdesskatt ska betalas i en medlemsstat, samtidigt som leverantören är etablerad i en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller i ett tredjeland. Bedrägliga företag utnyttjar dock e-handelns möjligheter i syfte att nå otilbörliga marknadsfördelar genom att kringgå sina mervärdesskattskyldigheter. Om principen om destinationsbaserad beskattning tillämpas, eftersom konsumenterna inte har några redovisningsskyldigheter, behöver konsumtionsmedlemsstaten lämpliga verktyg för att upptäcka och kontrollera sådana bedrägliga företag. Det är viktigt att bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri som begås av företag som idkar bedräglig verksamhet på området för gränsöverskridande e-handel.
- (3) Vid de allra flesta onlineinköp som görs av konsumenterna i unionen utförs betalningarna genom betaltjänstleverantörer. För att tillhandahålla betalningstjänster innehar betaltjänstleverantören särskild information för att identifiera mottagaren, dvs. betalningsmottagaren, av den betalningen, tillsammans med uppgifter om datum, belopp och ursprungsmedlemsstat för betalningen och om huruvida betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler. Denna särskilda information är särskilt viktig i samband med en gränsöverskridande betalning där betalaren befinner sig i en medlemsstat och betalningsmottagaren i en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller i ett tredjeland. Sådan information är nödvändig för att skattemyndigheterna i medlemsstaterna (nedan kallade *skattemyndigheterna*) ska kunna utföra sina grundläggande uppgifter att upptäcka bedrägliga företag och kontrollera mervärdesskattskyldigheter. Det är därför nödvändigt att betaltjänstleverantörer gör denna information tillgänglig för skattemyndigheterna för att hjälpa dem att identifiera och bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri.
- (4) För att bekämpa mervärdesskattebedrägeri är det viktigt att det finns en skyldighet för betaltjänstleverantörer att föra tillräckligt detaljerad dokumentation över och rapportera om vissa gränsöverskridande betalningar som definierats som sådana genom den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig. Det är därför nödvändigt att definiera det begrepp som avser den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig och hur dessa platser kan identifieras. Den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig bör endast medföra dokumentations- och rapporteringsskyldighet för betaltjänstleverantörer som är etablerade i unionen, och denna skyldighet bör inte påverka reglerna i direktiv 2006/112/EG och rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 ⁽⁴⁾ vad gäller platsen för en beskattningsbar transaktion.

⁽¹⁾ Yttrande av den 17 december 2019 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽²⁾ EUT C 240, 16.7.2019, s. 33.

⁽³⁾ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

⁽⁴⁾ Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 av den 15 mars 2011 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 77, 23.3.2011, s. 1).

- (5) Betaljänstleverantörer kan på grundval av uppgifter som de redan innehar fastställa den plats där betalaren och betalningsmottagaren befinner sig i förhållande till de betaljänster de tillhandahåller, med hjälp av en identifierare för betalarens och betalningsmottagarens betalkonto eller en annan identifierare som otvetydigt identifierar och anger platsen där betalaren eller betalningsmottagaren befinner sig. När sådana identifierare inte är tillgängliga bör den plats där betalaren eller betalningsmottagaren befinner sig bestämmas med hjälp av företagsidentifieringskoden för den betaljänstleverantör som agerar på uppdrag av betalaren eller betalningsmottagaren, i fall då medel överförs till en betalningsmottagare utan att något betalkonto skapas i betalarens namn, när medlen inte krediteras något av betalningsmottagarens betalkonton eller när det inte finns någon annan identifierare för betalaren eller betalningsmottagaren.
- (6) I enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (*) är det viktigt att skyldigheten för en betaljänstleverantör att bevara och tillhandahålla information om en gränsoverskridande betalning är proportionell och endast motsvarar det som är nödvändigt för att medlemsstaterna ska kunna bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Dessutom är den enda information om betalaren som bör bevaras den plats där betalaren befinner sig. Vad gäller information om betalningsmottagaren och själva betalningen bör betaljänstleverantörer endast åläggas att bevara och till skattemyndigheterna rapportera uppgifter som är nödvändiga för att upptäcka eventuella bedrägare och utföra skattekontroller. Betaljänstleverantörer bör därför vara skyldiga att bevara uppgifter endast om gränsoverskridande betalningar som kan tyda på ekonomisk verksamhet. Införandet av ett tak på grundval av det antal betalningar som en betalningsmottagare mottagit under loppet av ett kalenderkvartal skulle ge en indikation på att dessa betalningar mottagits som en del av en ekonomisk verksamhet och därigenom utesluta betalningar utan kommersiellt syfte. När detta tak har nåtts skulle betaljänstleverantörens dokumentations- och rapporterings-skyldighet utlösas.
- (7) Det är möjligt att flera betaljänstleverantörer är inblandade i en enda betalning från en betalare till en betalningsmottagare. Denna enda betalning kan ge upphov till flera överföringar av medel mellan olika betaljänstleverantörer. Det är nödvändigt att alla betalningsmottagare som är inblandade i en viss betalning omfattas av dokumentations- och rapporteringsskyldighet, såvida inte ett särskilt undantag är tillämpligt. Denna dokumentation och rapportering bör innehålla uppgifter om betalningen från den ursprungliga betalaren till den slutliga betalningsmottagaren och inte om mellanliggande överföringar av medel mellan betaljänstleverantörer.
- (8) Dokumentations- och rapporteringsskyldigheten bör inte enbart tillämpas när en betaljänstleverantör överför medel eller utfärdar betalningsinstrument åt betalaren utan också i fall när en betaljänstleverantör tar emot medel eller löser in betalningstransaktioner för betalningsmottagarens räkning.
- (9) De skyldigheter som fastställs i detta direktiv bör inte gälla betaljänstleverantörer som inte omfattas av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 (*). När betalningsmottagarens betalningsmottagare inte är lokaliserade till en medlemsstat är det betalarens betalningsmottagare som är föremål för skyldigheten att dokumentera och rapportera uppgifter om den gränsoverskridande betalningen. För att dokumentations- och rapporteringsskyldigheten ska vara proportionell gäller omvänt att endast betalningsmottagarens betalningsmottagare behöver föra register när såväl betalarens som betalningsmottagarens betalningsmottagare är lokaliserade till en medlemsstat. Med avseende på dokumentations- och rapporteringsskyldigheten bör en betalningsmottagare anses vara lokaliserad till en medlemsstat när dess företagsidentifieringskod (BIC-kod) hänförs till den medlemsstaten.
- (10) På grund av den stora mängden information och dess känslighet när det gäller skyddet av personuppgifter är det nödvändigt och proportionellt att betalningsmottagare lagrar uppgifter avseende gränsoverskridande betalningar under en period av tre kalenderår för att hjälpa medlemsstaterna att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och upptäcka bedrägeri. Den perioden ger tillräckligt med tid för att medlemsstaterna effektivt ska kunna utföra kontroller och utreda misstänkta mervärdesskattebedrägerier eller upptäcka mervärdesskattebedrägeri.
- (11) Den information som lagras av betalningsmottagarna ska samlas in av och utbytas mellan medlemsstaterna i enlighet med rådets förordning (EU) nr 904/2010 (*), som fastställer reglerna för administrativt samarbete och informationsutbyte för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaljänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

(*) Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1).

- (12) Mervärdesskattebedrägeri är ett gemensamt problem för alla medlemsstater, men enskilda medlemsstater har inte den information som är nödvändig för säkerställa att mervärdesskattereglerna för gränsöverskridande e-handel tillämpas korrekt eller för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri vid gränsöverskridande e-handel. Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att bekämpa mervärdesskattebedrägeri, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna var för sig när det finns ett inslag av gränsöverskridande handel och på grund av behovet av information från andra medlemsstater, utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (13) Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter. Den betalningsinformation som lagras och offentliggörs i enlighet med detta direktiv bör endast behandlas av sakkunniga på området bedrägeribekämpning hos skattemyndigheterna inom gränserna för vad som är proportionellt och nödvändigt för att uppnå målet för detta direktiv, nämligen att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Detta direktiv uppfyller också kraven i förordning (EU) 2016/679 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725^(*).
- (14) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42.1 i förordning (EU) 2018/1725 och avgav ett yttrande den 14 mars 2019^(†).
- (15) Direktiv 2006/112/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I kapitel 4 i avdelning XI i direktiv 2006/112/EG ska följande avsnitt införas:

"Avsnitt 2a

Allmänna skyldigheter för betaltjänstleverantörer

Artikel 243a

I detta avsnitt gäller följande definitioner:

1. *betaltjänstleverantör*: kategorier av betaltjänstleverantörer som förtecknas i artikel 1.1 a–d i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366^(*), eller en fysisk eller juridisk person som omfattas av ett undantag i enlighet med artikel 32 i det direktivet.
2. *betaltjänst*: affärsverksamhet som anges i punkterna 3–6 i bilaga I till direktiv (EU) 2015/2366.
3. *betalning*: om inte annat följer av de undantag som anges i artikel 3 i direktiv (EU) 2015/2366, en *betalningstransaktion* enligt definitionen i artikel 4.5 i det direktivet eller en *penningöverföring* enligt definitionen i artikel 4.22 i det direktivet.
4. *betalare*: en *betalare* enligt definitionen i artikel 4.8 i direktiv (EU) 2015/2366.
5. *betalningsmottagare*: en *betalningsmottagare* enligt definitionen i artikel 4.9 i direktiv (EU) 2015/2366.
6. *hemmedlemsstat*: en *hemmedlemsstat* enligt definitionen i artikel 4.1 i direktiv (EU) 2015/2366.
7. *värmedlemsstat*: en *värmedlemsstat* enligt definitionen i artikel 4.2 i direktiv (EU) 2015/2366.

^(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

^(†) EUT C 140, 16.4.2019, s. 4.

8. *betalkonto*: ett *betalkonto* enligt definitionen i artikel 4.12 i direktiv (EU) 2015/2366.
9. *Iban-nummer*: ett *Iban-nummer* enligt definitionen i artikel 2.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 (**).
10. *BIC-kod*: en *BIC-kod* enligt definitionen i artikel 2.16 i förordning (EU) nr 260/2012.

Artikel 243b

1. Medlemsstaterna ska kräva att betaltjänstleverantörer håller tillräckligt detaljerade register över betalningsmottagare och betalningar i samband med de betaltjänster de tillhandahåller för varje kalenderkvartal, för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att utföra kontroller av de leveranser av varor och tjänster som i enlighet med bestämmelserna i avdelning V ska anses äga rum i en medlemsstat, för att uppnå målet att bekämpa medvärdesskattebedrägeri.

Det krav som avses i första stycket ska endast gälla betaltjänster som tillhandahållits vid gränsöverskridande betalningar. En betalning ska anses vara en gränsöverskridande betalning när betalaren befinner sig i en medlemsstat och betalningsmottagaren befinner sig i en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller ett tredjeländ.

2. Det krav som gäller betaltjänstleverantörer enligt punkt 1 ska gälla när en betaltjänstleverantör under ett kalenderkvartal tillhandahåller betaltjänster motsvarande mer än 25 gränsöverskridande betalningar till samma betalningsmottagare.

Det antal gränsöverskridande betalningar som avses i första stycket i denna punkt ska beräknas med hänvisning till de betaltjänster som betaltjänstleverantören tillhandahållit per medlemsstat och per identifierare, enligt vad som avses i artikel 243c.2. När betaltjänstleverantören har uppgifter om att betalningsmottagaren har flera identifierare ska beräkningen göras per betalningsmottagare.

3. Det krav som fastställs i punkt 1 ska inte gälla betaltjänster som tillhandahålls av betalarens betaltjänstleverantörer för varje betalning om minst en av betalningsmottagarens betaltjänstleverantörer, enligt betaltjänstleverantörens BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar en betaltjänstleverantör och dennes plats, är lokaliserad till en medlemsstat. Betalarens betaltjänstleverantör ska emellertid inkludera dessa betaltjänster i den beräkning som avses i punkt 2.

4. Om det krav på betaltjänstleverantörer som fastställs i punkt 1 är tillämpligt ska registren

- a) bevaras av betaltjänstleverantören i elektronisk form under en period av tre kalenderår efter utgången av det kalenderår då betalningen genomfördes,
- b) göras tillgängliga för betaltjänstleverantörens hemmedlemsstat eller för värdmedlemsstaterna om betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänster i andra medlemsstater än hemmedlemsstaten, i enlighet med artikel 24b i förordning (EU) nr 904/2010.

Artikel 243c

1. Vid tillämpningen av artikel 243b.1 andra stycket och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i avdelning V, ska den plats där betalaren befinner sig anses vara i en medlemsstat som motsvarar

- a) Iban-numret för betalarens betalkonto eller varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalaren och anger dennes plats, eller om sådana identifierare saknas,
- b) den BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar, och anger platsen för, den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalaren.

2. Vid tillämpningen av artikel 243b.1 andra stycket ska den plats där betalningsmottagaren befinner sig anses vara i en medlemsstat, ett tredje territorium eller tredjeländ som motsvarar

- a) Iban-numret för betalningsmottagarens betalkonto eller varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalningsmottagaren och anger dennes plats, eller om sådana identifierare saknas,
- b) BIC-kod eller annan företagsidentifieringskod som otvetydigt identifierar, och anger platsen för, den betaltjänstleverantör som agerar på uppdrag av betalningsmottagaren.

Artikel 243d

1. De register som ska föras av betaljänstleverantörer ska, i enlighet med artikel 243b, innehålla följande information:
 - a) BIC-kod eller annan företagsidentifikationskod som otvetydigt identifierar betaljänstleverantören.
 - b) Betalningsmottagarens namn eller företagsnamn såsom det framgår av betaljänstleverantörens register.
 - c) Betalningsmottagarens registreringsnummer för mervärdesskatt eller annat nationellt skatteregistreringsnummer, om sådant är tillgängligt.
 - d) Iban-numret eller, om iban-numret inte är tillgängligt, varje annan identifierare som otvetydigt identifierar betalningsmottagaren och anger dennes plats.
 - e) BIC-kod eller annan företagsidentifikationskod som otvetydigt identifierar den betaljänstleverantör som agerar på uppdrag av betalningsmottagaren och anger dennes plats om betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto.
 - f) Betalningsmottagarens adress om sådan är tillgänglig och såsom den framgår av betaljänstleverantörens register.
 - g) Uppgifter om betalningar som avses i artikel 243b.1.
 - h) Uppgifter om alla återbetalningar som identifierats som relaterade till de gränsoverskridande betalningar som avses i led g.
2. Den information som avses i punkt 1 g och h ska innehålla följande uppgifter:
 - a) Datum och tidpunkt för betalningen eller återbetalningen.
 - b) Belopp och valuta för betalningen eller återbetalningen.
 - c) Den ursprungsmedlemsstat där betalning erhållits av betalningsmottagaren eller för dennes räkning, den medlemsstat där återbetalning sker, när detta är lämpligt, och de uppgifter som används för att fastställa ursprung eller destination för betalningen eller återbetalningen i enlighet med artikel 243c.
 - d) Varje hänvisning som otvetydigt identifierar betalningen.
 - e) I förekommande fall, uppgifter om att betalningen har initierats i näringsidkarens fysiska lokaler.*

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaljänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35).

(**) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 (EUT L 94, 30.3.2012, s. 22).

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2023 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 1 januari 2024.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 18 februari 2020.

På rådets vägnar
Ordförande
Z. MARIĆ

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2020/283

av den 18 februari 2020

om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 113,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och

av följande skäl:

- (1) Rådets förordning (EU) nr 904/2010 ⁽³⁾ innehåller bland annat regler om lagring och utbyte av särskild information på elektronisk väg i fråga om mervärdesskatt.
- (2) Den ökande omfattningen av elektronisk handel (nedan kallad *e-handel*) underlättar gränsöverskridande försäljning av varor och tjänster till slutkonsumenter i medlemsstaterna. I detta sammanhang avses med gränsöverskridande e-handel leveranser efter vilka mervärdesskatt ska betalas i en medlemsstat, samtidigt som leverantören är etablerad i en annan medlemsstat, i ett tredje territorium eller i ett tredjeland. Bedrägliga företag som är etablerade antingen i en medlemsstat, i ett tredje territorium eller i ett tredjeland utnyttjar dock e-handels möjligheter i syfte att nå otillbörliga marknadsfördelar genom att kringgå sina mervärdesskatteskyldigheter. Om principen om destinationsbaserad beskattning tillämpas, eftersom konsumenterna inte har några redovisningsskyldigheter, behöver konsumtionsmedlemsstaten lämpliga verktyg för att upptäcka och kontrollera sådana bedrägliga företag. Det är viktigt att bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri som begås av företag som idkar bedräglig verksamhet på området för gränsöverskridande e-handel.
- (3) Hittills har samarbetet mellan skattemyndigheterna i medlemsstaterna (nedan kallade *skattemyndigheterna*) för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri vanligen baserats på uppgifter som innehas av de företag som är direkt involverade i de beskattningsbara transaktionerna. Vid gränsöverskridande leveranser mellan företag och konsumenter, som är typiskt inom e-handel, är det möjligt att dessa uppgifter inte är direkt tillgängliga och därmed är nya verktyg nödvändiga för att skattemyndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna bekämpa mervärdesskattebedrägeri.

⁽¹⁾ Yttrande av den 17 december 2019 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽²⁾ EUT C 240, 16.7.2019, s. 29.

⁽³⁾ Rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri (EUT L 268, 12.10.2010, s. 1).

- (4) Vid de allra flesta av de gränsöverskridande onlineinköp som görs av konsumenter i unionen utförs betalningar genom betalningstjänstleverantörer. För att tillhandahålla betalningstjänster innehar betalningstjänstleverantören särskild information för att identifiera mottagaren, dvs. betalningsmottagaren, av en gränsöverskridande betalning, tillsammans med uppgifter om datum, belopp och ursprungsmedlemsstat för betalningen. Sådan information är nödvändig för att skattemyndigheterna ska kunna utföra sina grundläggande uppgifter för att upptäcka bedrägliga företag och fastställa mervärdesskatteskyldigheter i samband med gränsöverskridande leveranser mellan företag och konsumenter. Det är därför nödvändigt och proportionellt att uppgifter kopplade till mervärdesskatt, som innehåller av en betalningstjänstleverantör, görs tillgängliga för medlemsstaterna och att medlemsstaterna kan lagra dessa i sina nationella elektroniska system och överför dessa till ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation för att upptäcka och bekämpa gränsöverskridande mervärdesskattebedrägeri framför allt vad gäller leveranser från företag till konsumenter.
- (5) Att ge medlemsstaterna verktyg för att samla in, lagra och överföra de uppgifter som tillhandahålls av betalningstjänstleverantörer och ge Eurofiscs sambandstjänstemän i medlemsstaterna tillgång till uppgifterna i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri är en nödvändig och proportionell åtgärd för att effektivt bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Dessa verktyg är avgörande, eftersom skattemyndigheterna behöver denna information för kontrollen av mervärdesskatt i syfte att skydda de offentliga inkomsterna, men också för att skydda legitima företag i medlemsstaterna som i sin tur skyddar sysselsättningen och medborgarna i unionen.
- (6) Det är viktigt att medlemsstaternas behandling av uppgifter som rör betalningar står i proportion till målet att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Därför bör uppgifter om konsumenter eller betalare och betalningar som sannolikt inte är kopplade till ekonomisk verksamhet inte samlas in, lagras eller överföras av medlemsstaterna.
- (7) För att uppnå målet att mer effektivt bekämpa mervärdesskattebedrägeri bör ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (nedan kallat Cesop) inrättas, till vilket medlemsstaterna överför den betalningsinformation som de samlar in och kan lagra på nationell nivå. I Cesop bör alla mervärdesskatterelaterade uppgifter avseende betalningar som översänts av medlemsstaterna lagras, sammanställas och analyseras i förhållande till enskilda betalningsmottagare. Cesop bör ge en fullständig översikt över de betalningar som mottagits av betalningsmottagare från betalare som befinner sig i medlemsstaterna och resultaten av särskilda analyser av information bör vara tillgängliga för Eurofiscs sambandstjänstemän. Cesop bör kunna känna igen multipla uppgiftsposter i registren som avser samma betalningar, till exempel, kan en betalning ha rapporterats från både banken och en viss betalares kortutgivare, rensa uppgifterna från medlemsstaterna, till exempel ta bort överlappningar och korrigera felaktiga uppgifter, och bör göra det möjligt för Eurofiscs sambandstjänstemän från medlemsstaterna att dubbelkontrollera betalningsinformation mot de mervärdesskatteuppgifter de innehar, inhämta upplysningar i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri samt lägga till kompletterande information.
- (8) Beskattning är ett viktigt mål av allmänt intresse för unionen och medlemsstaterna, och detta har erkänts i samband med vilka begränsningar som kan införas vad avser de skyldigheter och rättigheter som förskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 (*). Begränsningar av rätten till skydd av personuppgifter är nödvändiga på grund av arten och omfattningen av de uppgifter som härrör från betalningstjänstleverantörer och bör grundas på de särskilda och fördofinerade villkor och närmare bestämmelser som fastställs i rådets direktiv (EU) 2020/284 (*). Eftersom betalningsinformation är särskilt känslig behövs klarhet i alla skeden av behandlingen av uppgifter om vem som är personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde i enlighet med förordningarna (EU) 2016/679 och (EU) 2018/1725.
- (9) Det är därför nödvändigt att tillämpa begränsningar av de registrerades rättigheter i enlighet med förordning (EU) nr 904/2010. En fullständig tillämpning av de registrerades rättigheter och skyldigheter skulle allvarligt undergräva målet att effektivt bekämpa mervärdesskattebedrägeri och skulle kunna göra det möjligt för de registrerade att försvåra pågående analyser och utredningar på grund av den stora mängd uppgifter som sänts av betalningstjänstleverantörerna, och en möjlig spridning av begäran från registrerade till medlemsstaterna, kommissionen eller båda. Detta skulle minska skattemyndigheternas förmåga att uppnå målet för den här förordningen genom att äventyra utredningar, analyser, undersökningar och förfaranden som utförs i enlighet med denna förordning. Därför bör begränsningar av de registrerades rättigheter tillämpas vid behandling av uppgifter i enlighet med den här förordningen. Målet att bekämpa mervärdesskattebedrägeri kan inte uppnås genom andra, mindre begränsande åtgärder som är lika effektiva.

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

(*) Rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betalningstjänstleverantörer (se sidan 7 i detta nummer av EUT).

- (10) Endast Eurofiscs sambandstjänstemän bör ha tillgång till de betalningsinformation som lagras i Cesop och endast i syfte att bekämpa mervärdesskattebedrägeri. Dessa uppgifter kan, utöver bedömningen av mervärdesskatten, även användas för bedömning av andra avgifter, tullar och skatter som fastställs i förordning (EU) nr 904/2010. Uppgifterna bör inte användas för andra syften, som t.ex. för kommersiella ändamål.
- (11) Vid behandling av betalningsinformationen i enlighet med denna förordning bör varje medlemsstat respektera gränserna för vad som är proportionellt och nödvändigt för utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri.
- (12) För att säkerställa rättigheterna och skyldigheterna enligt förordning (EU) 2016/679 är det viktigt att uppgifter i samband med betalningar inte används för automatiserat individuellt beslutsfattande och de bör därför alltid kontrolleras genom hänvisning till andra skatteuppgifter som finns tillgängliga för skattemyndigheterna.
- (13) För att bistå medlemsstaterna i att bekämpa skattebedrägeri och upptäcka bedragare är det nödvändigt och proportionellt att betalningstjänstleverantörer sparar uppgifterna i registren avseende betalningsmottagare och betalningar när det gäller de betalningstjänster som de tillhandahåller under en period på tre kalenderår. Den perioden ger tillräckligt med tid för att medlemsstaterna ska kunna utföra ändamålsenliga kontroller och utreda eller upptäcka misstänkt mervärdesskattebedrägeri och den är även proportionell med tanke på den stora mängden betalningsinformation och dess känslighet när det gäller skydd av personuppgifter.
- (14) Eftersom Eurofiscs sambandstjänstemän från medlemsstaterna bör kunna få tillgång till den betalningsinformation som lagrats i Cesop i syfte att bekämpa mervärdesskattebedrägeri bör personer som är vederbörligen ackrediterade av kommissionen endast få tillgång till uppgifterna i syfte att utveckla och upprätthålla Cesop. Alla personer som har tillgång till uppgifterna bör vara bundna av de sekretessregler som fastställs i förordning (EU) nr 904/2010.
- (15) Eftersom genomförandet av Cesop kommer att kräva ny teknisk utveckling är det nödvändigt att skjuta upp tillämpningen av denna förordning för att göra det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att utveckla denna teknik.
- (16) För att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av denna förordning, bör kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter med avseende på de tekniska åtgärderna för att inrätta och underhålla Cesop, kommissionens uppgifter för den tekniska förvaltningen av Cesop, de tekniska detaljerna för att garantera den övergripande förbindelsen och interoperabiliteten mellan de nationella elektroniska systemen och Cesop, de elektroniska standardformulärens för att samla in information från betalningstjänstleverantörerna, de tekniska detaljerna och övriga uppgifter om Eurofiscs sambandstjänstemäns tillgång till information, de praktiska arrangemangen för att identifiera de av Eurofiscs sambandstjänstemän som har tillgång till Cesop, de förfaranden som gör det möjligt att anta lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för utvecklingen och driften av Cesop, medlemsstaternas och kommissionens uppgifter och ansvar när de agerar som personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde enligt förordningarna (EU) 2016/679 och förordning (EU) 2018/1725 och med avseende på förfarandena för Eurofisc. Dessa befogenheter bör utövas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 ⁽¹⁾.
- (17) Mervärdesskattebedrägeri är ett gemensamt problem för alla medlemsstater. Enskilda medlemsstater har inte den information som krävs för att säkerställa att mervärdesskattereglerna för gränsöverskridande e-handel tillämpas korrekt eller för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri vid gränsöverskridande e-handel. Eftersom målet för denna förordning, nämligen att bekämpa mervärdesskattebedrägeri, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna när det gäller gränsöverskridande e-handel, utan snarare kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (¹) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 28.2.2011, s. 13).

- (18) Denna förordning är förenlig med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter. I det avseendet begränsas i denna förordning strikt den mängd personuppgifter som ska göras tillgängliga för medlemsstaterna. Behandlingen av betalningsinformation i enlighet med denna förordning bör endast ske för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri.
- (19) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42.1 i förordning (EU) 2018/1725 och avgav ett yttrande den 14 mars 2019 ^(*).
- (20) Förordning (EU) nr 904/2010 bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Förordning (EU) nr 904/2010 ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 2 ska följande led läggas till:

- "s) *betaltjänstleverantör*: kategorier av betaltjänstleverantörer som förtecknas i artikel 1.1 a–d i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 ^(*), eller en fysisk eller juridisk person som omfattas av ett undantag i enlighet med artikel 32 i det direktivet.
- t) *betalning*: om inte annat följer av de undantag som anges i artikel 3 i direktiv (EU) 2015/2366, en *betalningstransaktion* enligt definitionen i artikel 4.5 i det direktivet eller en *penningöverföring* enligt definitionen i artikel 4.22 i det direktivet.
- u) *betalare*: en *betalare* enligt definitionen i artikel 4.8 i direktiv (EU) 2015/2366.
- v) *betalningsmottagare*: en *betalningsmottagare* enligt definitionen i artikel 4.9 i direktiv (EU) 2015/2366.

^(*) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 23.12.2015, s. 35)."

2. Kapitel V ska ändras på följande sätt:

- a) Rubriken på kapitel V ska ersättas med följande:
"INSAMLING, LAGRING OCH UTBYTE AV SÄRSKILD INFORMATION".
- b) Följande rubrik ska införas före artikel 17:

"AVSNITT 1

Automatisk åtkomst till särskild information som är lagrad i nationella elektroniska system.

c) Följande avsnitt ska införas efter artikel 24:

"AVSNITT 2

Centrala elektroniska systemet för betalningsinformation

Artikel 24a

Kommissionen ska utveckla, underhålla, hysa och tekniskt förvalta ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (nedan kallat *Cesop*) för utredningar av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri.

Artikel 24b

1. Varje medlemsstat ska samla in uppgifter om de betalningsmottagare och de betalningstransaktioner som avses i artikel 243b i direktiv 2006/112/EG.

^(*) EUT C 140, 16.4.2019, s. 4.

Varje medlemsstat ska samla in alla uppgifter som avses i första stycket från betaltjänstleverantörer

- a) senast i slutet av utgången av den månad som följer det kalenderkvartal som uppgifterna avser,
 - b) med hjälp av ett elektroniskt standardformulär.
2. Varje medlemsstat får lagra den information som insamlats i enlighet med punkt 1 i ett nationellt elektroniskt system.
3. Det centrala kontaktkontoret eller kontaktorganen eller de behöriga tjänstemän som utsetts av den behöriga myndigheten i varje medlemsstat ska till Cesop överföra de uppgifter som insamlats i enlighet med punkt 1 senast den tionde dagen i den andra månad som följer det kalenderkvartal som uppgifterna avser.

Artikel 24c

1. Cesop ska ha kapacitet att göra följande när det gäller uppgifter som överförs i enlighet med artikel 24b.3:
- a) Lagra uppgifterna.
 - b) Sammanställa uppgifterna för varje enskild betalningsmottagare.
 - c) Analysera de lagrade uppgifterna tillsammans med relevanta målinriktade uppgifter som meddelats eller insamlats i enlighet med denna förordning.
 - d) Göra de uppgifter som avses i leden a, b och c i denna punkt tillgängliga för de sambandstjänstemän hos Eurofisc som avses i artikel 36.1.
2. Cesop ska bevara de uppgifter som avses i punkt 1 under en period på högst fem år från och med utgången av det år då uppgifterna överfördes till systemet.

Artikel 24d

Åtkomst till Cesop ska endast beviljas sådana av Eurofiscs sambandstjänstemän som, enligt artikel 36.1, har en personlig användaridentitet för Cesop och när denna åtkomst sker i samband med en utredning av misstänkt mervärdesskattebedrägeri eller för att upptäcka mervärdesskattebedrägeri.

Artikel 24e

Kommissionen ska genom genomförandeakter anta följande:

- a) De tekniska åtgärderna för att inrätta och underhålla Cesop.
- b) Kommissionens uppgifter i den tekniska förvaltningen av Cesop.
- c) De tekniska detaljerna för den infrastruktur och de verktyg som krävs för att garantera den övergripande förbindelsen och interoperabiliteten mellan de nationella elektroniska system som avses i artikel 24b och Cesop.
- d) De elektroniska standardformulär som avses i artikel 24b.1 andra stycket b.
- e) De tekniska uppgifter och övriga uppgifter om tillgång till den information som avses artikel 24c.1 d.
- f) De praktiska arrangemangen för att identifiera de av Eurofiscs sambandstjänstemän som, enligt artikel 36.1, kommer att få tillgång till Cesop i enlighet med artikel 24d.
- g) De förfaranden som ska tillämpas av kommissionen för att säkerställa lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder för utvecklingen och driften av Cesop.
- h) Medlemsstaternas och kommissionens uppgifter och ansvar när det gäller den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbitrådets uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 (*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 (**).

Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 58.2.

Artikel 24f

1. Kostnaderna för att inrätta, driva och underhålla Cesop ska belasta unionens allmänna budget. Dessa kostnader ska innefatta kostnaderna för den säkra förbindelsen mellan Cesop och de nationella system som avses i artikel 24b.2 och de tjänster som krävs för att utföra de funktioner som anges i artikel 24c.1.
2. Varje medlemsstat ska bära kostnaderna för och vara ansvarig för all nödvändig utveckling av dess nationella elektroniska system som avses i artikel 24b.2."

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

(**) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

3. Artikel 37 ska ersättas med följande:

"Artikel 37

1. Ordföranden i Eurofisc ska lägga fram en årsrapport över verksamheten för varje verksamhetsområde för den kommitté som anges i artikel 58.1. Årsrapporten ska åtminstone innehålla
 - a) det totala antalet åtkomster till Cesop,
 - b) operativa resultat baserade på de uppgifter som behandlas i enlighet med artikel 24d, enligt vad som fastställts av Eurofiscs sambandsstjänstemän,
 - c) en kvalitativ bedömning av de uppgifter som behandlas i Cesop.
 2. Kommissionen ska genom genomförandeakter anta förfarandena för Eurofisc. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 58.2."
4. I artikel 55 ska följande punkt införas:
 - "1a. De uppgifter som avses i kapitel V avsnitt 2 ska endast användas för de ändamål som avses i punkt 1, om de har kontrollerats genom hänvisning till andra uppgifter om skatt som finns tillgängliga för medlemsstaternas behöriga myndigheter."

Artikel 2

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2024.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den 18 februari 2020.

På rådets vägnar
Z. MARIĆ

Ordförande



Bryssel den 6.4.2022
C(2022) 2043 final

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) .../...

av den 6.4.2022

**om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller
inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (Cesop) för att
bekämpa mervärdesskattebedrägeri**

SV

SV

KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) .../...

av den 6.4.2022

om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller inrättandet av ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (Cesop) för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri¹, särskilt artikel 24e, och av följande skäl:

- (1) Genom rådets direktiv 2006/112/EG², ändrat genom rådets direktiv (EU) 2020/284³, införs rapporteringsskyldigheter för betaltjänstleverantörer från och med den 1 januari 2024. Från och med det datumet ska betaltjänstleverantörer som är etablerade eller tillhandahåller betaltjänster i Europeiska unionen dokumentera gränsöverskridande betalningar från betalare i medlemsstater och viss information om betalningsmottagarna och överföra denna dokumentation till medlemsstaterna för kampen mot mervärdesskattebedrägeri (momsbedrägeri).
- (2) Enligt förordning (EU) nr 904/2010, ändrad genom rådets förordning (EU) 2020/283⁴ ska medlemsstaterna överföra denna dokumentation till ett centralt elektroniskt system för betalningsinformation (*Cesop*) som ska utvecklas, underhållas, hysas och tekniskt förvaltas av kommissionen.
- (3) I enlighet med artikel 24e a i förordning (EU) nr 904/2010, och för att säkerställa att *Cesop* fungerar väl, är det nödvändigt att anta de tekniska åtgärderna för att inrätta *Cesop*. Dessa åtgärder bör omfatta de *Cesop*-funktioner som är nödvändiga för att utveckla *Cesops* kapacitet enligt beskrivningen i artikel 24c i förordning (EU) nr 904/2010. Åtgärderna bör också säkerställa en hög nivå av användarvänlighet genom att tillhandahålla sök- och visualiseringsverktyg i *Cesop*. *Cesop* bör underlätta informationsutbyte mellan Eurofiscs sambandstjänstemän genom att göra det möjligt för dem att på ett snabbt och säkert sätt utbyta information direkt i *Cesop* om momsbedrägerier. De åtgärder som kommissionen bör vidta för att underhålla *Cesop* efter att systemet tagits i drift, bör också fastställas för att säkerställa kvalitetsstandarder för driften av *Cesops* it-infrastruktur och funktioner och säkerställa att nödvändiga uppdateringar görs när det behövs för att hantera incidenter i systemet mellan kommissionen och medlemsstaterna.

¹ EUT L 268, 12.10.2010, s. 1.

² Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

³ Rådets direktiv (EU) 2020/284 av den 18 februari 2020 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av vissa krav för betaltjänstleverantörer (EUT L 62, 2.3.2020, s. 7).

⁴ Rådets förordning (EU) 2020/283 av den 18 februari 2020 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller åtgärder för att stärka det administrativa samarbetet för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri (EUT L 62, 2.3.2020, s. 1).

SV

1

SV

- (4) Som personuppgiftsansvariga för Cesop ansvarar medlemsstaterna för förvaltningen av systemet, medan kommissionen har ett antal ansvarsområden begränsade till den tekniska förvaltningen av Cesop som ansvarig för att hysa systemet och som personuppgiftsbiträde, i enlighet med artikel 24e b i förordning (EU) nr 904/2010. Dessa ansvarsområden bör innefatta de tekniska uppgifter som är nödvändiga för den dagliga administrationen av Cesop, som att föra register över den sambandstjänstemän för Eurofisc som har åtkomst till Cesop, föra register över betaltjänstleverantörer som har överfört data till medlemsstaterna, upprätta lämpliga organisatoriska säkerhetsåtgärder för Cesop samt tillhandahålla den fortbildning och det stöd som Eurofiscs sambandstjänstemän behöver för att kunna använda Cesop effektivt.
- (5) Enligt artikel 24b.1 b i förordning (EU) nr 904/2010 ska medlemsstaterna sända data till Cesop i ett gemensamt format. De dataelement som ska rapporteras av betaltjänstleverantörer i ett XML-dokument bör fastställas. För att säkerställa allmän interoperabilitet mellan nationella elektroniska system och Cesop i enlighet med artikel 24b.3 i förordning (EU) nr 904/2010 bör medlemsstaterna kontrollera att de data som överförs av betaltjänstleverantörerna innehåller de obligatoriska och syntaktiskt korrekta dataelementen enligt artikel 243d i direktiv 2006/112/EG, eftersom Cesop endast kan fungera om obligatoriska data registreras korrekt i Cesop.
- (6) Medlemsstaterna bör utse de sambandstjänstemän för Eurofisc som kommer att ha åtkomst till Cesop och meddela kommissionen sitt beslut. I detta hänseende bör kommissionen förse dessa tjänstemän med en unik identifierare för åtkomst till Cesop och föra en förteckning över alla Eurofiscs sambandstjänstemän som har åtkomst till Cesop baserat på informationen från medlemsstaterna.
- (7) I enlighet med artikel 24e g i förordning (EU) nr 904/2010 ska kommissionen upprätta förfaranden för att säkerställa att lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder vidtas för utvecklingen och driften av Cesop. Flera säkerhetsaspekter av Cesops centrala komponenter beror också på genomförandet av nationella säkerhetsåtgärder, såsom åtgärder för att kontrollera säkerheten för data som överförs och åtgärder för att säkerställa att endast sambandstjänstemän för Eurofisc som har en giltig identifierare får åtkomst till CESOP. Därför bör medlemsstaterna informera kommissionen om sina egna säkerhetsåtgärder. Medlemsstaterna och kommissionen bör hålla varandra informerade om säkerhetsåtgärder som vidtagits och behovet av uppdateringar av dessa åtgärder.
- (8) Behandlingen av personuppgifter enligt denna förordning och medlemsstaternas och kommissionens ansvarsområden omfattas av de regler som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679⁵ och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725⁶. I enlighet med artikel 24e h i förordning (EU) nr 904/2010 bör medlemsstaternas och kommissionens roller och ansvarsområden fastställas vad gäller personuppgiftsansvar för Cesop. Medlemsstaterna bör gemensamt anses som personuppgiftsansvariga för Cesop eftersom de beslutar om metoderna för behandling och användning av data i Cesop. Kommissionen bör anses

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

som personuppgiftsbiträde eftersom den agerar på medlemsstaternas vägnar när den utför sina uppgifter.

- (9) Denna förordning ska tillämpas först från och med den 1 januari 2024, som en anpassning till tillämpningen av förordning (EU) 2020/283 och direktiv (EU) 2020/284.
- (10) Europeiska datatillsynsmannen har hörts i enlighet med artikel 42.1 i förordning (EU) 2018/1725 och avgav ett yttrande den 2 februari 2022.
- (11) De åtgärder som föreskrivs i denna förordning är förenliga med yttrandet från ständiga kommittén för administrativt samarbete.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tekniska åtgärder för att inrätta och underhålla Cesop

1. Kommissionen ska utarbeta tekniska åtgärder för inrättandet av Cesop med följande funktioner:
 - (a) Mottagande av betalningsdata som överförs av medlemsstaterna.
 - (b) Säker lagring av betalningsdata i högst fem år räknat från utgången av det kalenderår då medlemsstaten överförde informationen till Cesop.
 - (c) Rensning av betalningsdata från anomalier och misstag, inbegripet dubbla uppgifter om en och samma betalning.
 - (d) Aggregering av betalningsdata för varje betalningsmottagare.
 - (e) Möjliggörande av sökningar och visualisering av betalningsdata i Cesop.
 - (f) Analys och utförande av korsvis kontroll av betalningsdata mot data som lagras och utbyts i enlighet med artikel 17.1 a, b, d, e och f och artikel 33.2 b i förordning 904/2010:
 - (g) Genomförande av automatisk analys och flaggning av misstänkta betalningsmottagare.
 - (h) Möjliggörande för Eurofises sambandstjänstemän att utföra icke-automatiska kontroller och analyser.
 - (i) Generering av rapporter om resultaten av de analyser och kontroller som görs av Cesop och Eurofises sambandstjänstemän.
 - (j) Tillhandahållande av infrastruktur för förvaltning av åtkomstkontroll för Eurofises sambandstjänstemän.
 - (k) Möjlighet för Eurofises sambandstjänstemän att direkt i Cesop utbyta information om utredningar och upptäckt av gränsöverskridande momsbedrägerier.
 - (l) Tillhandahållande av teknisk infrastruktur för medlemsstaterna för förvaltningen av åtkomsträttigheter för deras Eurofises sambandstjänstemän.
2. Kommissionen ska utföra följande uppgifter för underhåll av Cesop:
 - (a) Säkerställa att Cesop och dess funktioner är operativa.

SV

SV

- (b) Utföra underhåll utanför normal arbetstid.
- (c) Tillhandahålla de tekniska uppdateringar som krävs för att Cesop ska fungera väl och förbättras.
- (d) Hantera tekniska problem.

Artikel 2

Kommissionens uppgifter i den tekniska förvaltningen av Cesop.

Kommissionen ska utföra följande uppgifter vad gäller den tekniska förvaltningen av Cesop:

- (a) Föra och uppdatera förteckningen över Eurofiscs sambandstjänstemän med åtkomst till Cesop och deras unika personliga användaridentitet i enlighet med artikel 5.
- (b) Genomföra de organisatoriska och tekniska säkerhetsåtgärder som avses i artikel 6.
- (c) Upprätta, bevara och underhålla en förteckning över betaltjänstleverantörer som rapporterar data enligt artikel 24b.1 i förordning (EU) nr 904/2010, i enlighet med de data som tillhandahålls av medlemsstaterna.
- (d) Ge Eurofiscs sambandstjänstemän som har åtkomst till Cesop automatisk åtkomst till den förteckning som underhålls i enlighet med led c.
- (e) Tillhandahålla Eurofiscs sambandstjänstemän tekniskt bistånd vid användning av Cesop.
- (f) Tillhandahålla utbildning om användningen av Cesop för Eurofiscs sambandstjänstemän.

Artikel 3

Sammankoppling och allmän interoperabilitet mellan Cesop och nationella elektroniska system

1. Medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de nationella elektroniska systemen för insamling av betalningsinformation som inrättats i enlighet med artikel 24b.2 i förordning (EU) nr 904/2010 fungerar och klarar att samla in betalningsinformation i enlighet med artikel 24b.1 i den förordningen.
2. Medlemsstaterna ska till Cesop endast överföra betalningsinformation som är komplett och omfattar alla obligatoriska fält i enlighet med artikel 243d i direktiv 2006/112/EG och som uppfyller kraven i bilagan till denna förordning.
3. Kommissionen ska säkerställa interoperabilitet mellan Cesop och de nationella elektroniska system som avses i punkt 1.

*Artikel 4***Elektroniskt standardformulär**

Det elektroniska standardformulär som avses i artikel 24b.1 b i förordning (EU) nr 904/2010 ska lämnas in i ett standardiserat XML-format i enlighet med datatabellen i bilagan till den här förordningen.

*Artikel 5***Praktiska arrangemang avseende Eurofiscs sambandstjänstemän som ska ha åtkomst till Cesop**

1. Medlemsstaterna ska utse de sambandstjänstemän för Eurofisc som ska ha åtkomst till Cesop och meddela kommissionen deras namn och e-postadresser.
2. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om alla ändringar av den information som tillhandahålls enligt punkt 1, även ändringar vad gäller de utsedda sambandstjänstemännen för Eurofisc, utan dröjsmål och inte senare än 30 kalenderdagar efter att ändringen skett.
3. Kommissionen ska omedelbart förse de sambandstjänstemän för Eurofisc som avses i punkt 1 med en unik personlig användaridentitet för åtkomst till Cesop.

*Artikel 6***Förfaranden för de tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärderna för utvecklingen och driften av Cesop**

1. Medlemsstaterna ska förse kommissionen med information om tillämpningen av sina egna säkerhetsåtgärder på nationell nivå och varje uppdatering av dessa.
Denna information ska omfatta uppgifter om de åtgärder som vidtagits för att säkerställa att endast Eurofiscs sambandstjänstemän enligt artikel 5 har åtkomst till Cesop och uppgifter om de åtgärder som vidtagits för att säkerställa krypteringen av de data som överförs av medlemsstaterna.
2. Kommissionen ska senast den 30 april varje år, från och med det år som följer på denna förordnings tillämpningsdag, informera medlemsstaterna om de åtgärder som vidtagits för Cesops säkerhet.
Åtminstone följande ska anges i den informationen:
 - (a) De säkerhetsincidenter som har inträffat under det föregående året och hur dessa har åtgärdats.
 - (b) Uppgifter om de säkerhetsåtgärder som vidtagits eller de ändringar av befintliga säkerhetsåtgärder som gjorts.
 - (c) En bedömning av de befintliga säkerhetsåtgärderna och om kommissionen anser att de behöver ändras på något sätt.

SV

5

SV

Artikel 7

Den personuppgiftsansvariges och personuppgiftsbitrådets roller och ansvarsområden

1. Medlemsstaterna ska gemensamt vara personuppgiftsansvariga, enligt definitionen i artikel 4.7 i förordning (EU) 2016/679, för Cesop. Ansvarsområdena för de personuppgiftsansvariga för Cesop ska fastställas genom överenskommelse mellan de personuppgiftsansvariga, som ska fastställa reglerna för utövandet av den registrerades rättigheter och deras skyldigheter i samband med tillhandahållandet av den information som avses i artiklarna 13 och 14 i förordning (EU) 2016/679.

Medlemsstaterna ska ansvara för följande:

- (a) Utarbeta de tekniska specifikationerna för Cesop och vid behov anpassa dessa, så att kommissionen kan
 - (a) inrätta och underhålla Cesop i enlighet med artikel 1 i denna förordning,
 - (b) sköta den tekniska förvaltningen av Cesop i enlighet med artikel 2 i denna förordning,
 - (c) säkerställa interoperabiliteten mellan de nationella elektroniska system som avses i artikel 24b i förordning (EU) 904/2010 och Cesop i enlighet med artikel 3.3 i denna förordning,
 - (d) vidta säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.2 första stycket i denna förordning,
 - (b) fastställa reglerna och förfarandena för urvalet av Eurofiscs sambandstjänstemän som får åtkomst till Cesop, och
 - (c) besvara frågor från de registrerade om utövandet av de rättigheter som fastställs i kapitel III i förordning (EU) 2016/679.
2. Kommissionen ska vara personuppgiftsbiträde, enligt definitionen i artikel 3.12 i förordning (EU) 2018/1725, för Cesop.

Kommissionen ska

- (a) behandla personuppgifter på medlemsstaternas vägnar på deras anvisning och bevara dokumentationen för dessa anvisningar,
- (b) säkerställa konfidentialiteten för personuppgifter som behandlas i enlighet med denna förordning,
- (c) tillhandahålla den tekniska infrastruktur som medlemsstaterna behöver till följd av de krav som avses i punkt 1 c,
- (d) hjälpa medlemsstaterna att uppfylla de skyldigheter som fastställs i artiklarna 33–41 i förordning (EU) 2016/679,
- (e) säkerställa att alla personuppgifter som lagras i Cesop raderas i enlighet med artikel 24c.2 i förordning (EU) nr 904/2010, och
- (f) åt medlemsstaterna tillhandahålla all information som är nödvändig för att visa att de skyldigheter som fastställs i denna artikel fullgörs och möjliggöra och bidra till revisioner, inbegripet inspektioner, som utförs av medlemsstaterna eller annan revisor på medlemsstaternas uppdrag, med fullt iakttagande av

SV

SV

protokoll 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier som fogats till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 8

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den ska tillämpas från och med den 1 januari 2024.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.
Utfärdad i Bryssel den 6.4.2022

På kommissionens vägnar
Ordförande
Ursula VON DER LEYEN

SV

7

SV

SV
BILAGA

Elektroniskt formulär för överföring av data

Fält Num	Data Element namn	Artikel 243d	Beskrivning	Format exempel	Obligatorisk t	Kontroller utförda vid överföring till Cesop
1	BIC/ID rapporterande betaltjänstleverantör	punkt 1 led a	BIC enligt definitionen i artikel 2.16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 ¹ eller annan företagsidentifikationskod som på ett otvetydigt sätt identifierar den betaltjänstleverantör som överför data.	BIC för den betaltjänstleverantör som tillhandahåller data.	Ja	Närvaro, syntaktisk kontroll av BIC
2	Betalningsmottagarens namn	punkt 1 led b	Alla namn på betalningsmottagaren som finns registrerade hos betaltjänstleverantörerna, inbegripet juridiskt namn och firmanamn.	Kortmottagarens namn, sälj företagets namn, kreditgivarens namn.	Ja	Närvaro
3	Betalningsmottagarens momsregistreringsnummer/skatte registreringsnummer	punkt 1 led c	Momsregistreringsnummer och/eller annat nationellt skattnummer för betalningsmottagaren.		Frivilligt Obligatoriskt	Syntaktisk kontroll av momsregistreringsnummer från EU-medlemsstater
4	Betalningsmottagarens konto-ID	punkt 1 led d	IBAN enligt definitionen i artikel 2.15 i förordning (EU) nr 260/2012 eller, om det saknas, annan identifierare som otvetydigt identifierar och ger platsangivelsen för den betalningsmottagare som är	IBAN, kortmottagarens ID, sälj företagets ID, E-kontoidentifierare .	Ja, när medlen överförs till betalningsmottagarens betalkonto	Närvaro, syntaktisk kontroll av IBAN

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 (EUT L 94, 30.3.2012, s. 22).

			involverad i transaktionen.			
5	BIC/ID betalningsmottagarens betaljänstleverantör	punkt led c	1 BIC-kod eller annan företagsidentifikationskod som otvetydigt identifierar den betalningsmottagarens agerare på uppdrag av betalningsmottagaren och anger betalningsmottagarens plats om betalningsmottagaren mottar medel utan att inneha ett betalkonto.	BIC.	Endast när betalningsmottagaren tar emot medel utan att ha ett betalkonto	Närvaro, syntaktisk kontroll av BIC
6	Betalningsmottagarens adress	punkt led f	1 Alla adresser för betalningsmottagaren som finns registrerade hos betalningsmottagarens adress, företagsadress, lageradress).	Kortmottagarens gatuadress, sälj företagets adress, kontoinnehavarens adress,	Frivilligt Obligatoriskt	
7	Återbetalning	punkt led h	1 Hänvisning till att transaktionen är en återbetalning och länk till föregående rapporterad transaktion.		Om tillämpligt	Närvaro
8	Datum/klockslag	punkt led a	2 Datum och klockslag för genomförandet av betalningstransaktionen eller återbetalningen.	Inköpsdatum, datum för genomförandet, datum då transaktionen skapades.	Ja	Närvaro, syntaktisk kontroll
9	Belopp	punkt led b	2 Belopp för betalningstransaktionen eller återbetalningen.		Ja	Närvaro
10	Valuta	punkt led b	2 Valuta för betalningstransaktionen eller återbetalningen.		Ja	Närvaro, syntaktisk kontroll av valutakoden
11	Ursprungsmedlemsstat för betalningen	punkt led c	2 Ursprungsmedlemsstat för den betalning som mottagits av betalningsmottagaren.	Landskod för betalaren	Om transaktionen är en betalning	Närvaro, syntaktisk kontroll av landskoden
12	Medlemsstat som är destination för återbetalning	punkt led c	2 Medlemsstat som är destination för återbetalningen.	Landskod för mottagaren av återbetalningen.	Om transaktionen är en återbetalning enligt fält 7	Närvaro, syntaktisk kontroll av landskoden

	gen					
13	Platsuppgifter för betalaren	punkt 2 led c	<p>Angivelse av den information som använts för att fastställa betalningens ursprung eller destinationen för återbetalningen.</p> <p>Detaljerna i informationen ska inte överföras, för att undvika identifiering av betalaren.</p>	<p>Betaljänstleverantörer anger att platsen härleddes från</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betalarens IBAN • Kortinnehavarens BIN-sekvens • Annat <p>Själva ID (IBAN-nummer, BIN-nummer, adress) bör aldrig överföras.</p>	Ja	Närvaro
14	Transaktions-ID	punkt 2 led d	Varje hänvisning som otvetydigt identifierar betalningstransaktionen.	Inlösarens referens, transaktions-ID	Ja	Närvaro
15	Fysisk närvaro	punkt 2 led e	Varje hänvisning som visar att betalaren befann sig i sälj företagets lokaler när betalningen initierades.	Försäljningsställe (POS) – införandemetod (Entry Mode)	Om tillämpligt	Närvaro

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]

Finansdepartementet

Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]

Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]

Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]

Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]

Sänk tröskeln till en god bostad. [14]

Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]

Försvarsdepartementet

Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]

Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]

En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]

Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]

En oavvislig ersättningsrätt? [23]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]

Sveriges globala klimatavtryck. [15]

Rätt för klimatet. [21]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]

Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]

Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]

Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]

Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]