EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Europeiska kommissionen driver en ambitiös agenda för att bekämpa skatteflykt och skatteundandragande i syfte att åstadkomma en mer rättvis och effektiv beskattning i EU. Att öka skattetransparensen är centralt i denna agenda. Under de senaste åren har betydande framsteg gjorts för att öka skattetransparensen och stärka samarbetet mellan skattemyndigheter i hela EU. Medlemsstaterna har enats om ny lagstiftning för automatiskt utbyte av upplysningar om skattebeslut[1] och om skatterelaterade land-för-land rapporter om multinationella företag[2]. I april 2016 föreslog kommissionen också att stora multinationella företag bör offentliggöra en specificerad uppsättning skatterelaterade uppgifter per land. Vad gäller enskilda konton trädde ny EU-lagstiftning i kraft i januari 2016, enligt vilken medlemsstaternas skattemyndigheter automatiskt ska utbyta information om finansiella konton som innehas utomlands. Detta ska bidra till att förhindra att medel göms utomlands för att undgå beskattning.

Nya medialäckor som avslöjade hur medel dolts i off-shore center i stor skala bekräftar vikten av EU:s agenda för skattetransparens. De belyser också områden där ytterligare åtgärder fortfarande behövs för att stärka EU:s och det internationella ramverket för skattetransparens. Det har i synnerhet visat sig att skattemyndigheter behöver bättre tillgång till information om verkligt ägande av mellanhänder och annan relevant information gällande tillbörlig aktsamhet, om dessa effektivt ska kunna identifiera och åtgärda skatteflykt.

I G20-deklarationen av den 18 april uppmanas arbetsgruppen för finansiella åtgärder (nedan kallad *FATF*) och det globala forumet för transparens och informationsutbyte på skatteområdet att lägga fram preliminära förslag för att förbättra genomförandet av de internationella standarderna om transparens, inbegripet tillgången till information om verkligt ägande, och det internationella utbytet av sådan information.

I sin deklaration av den 14 april 2016 fokuserade de fem finansministrarna från EU som deltog i G20-mötet på kampen mot skatteflykt, aggressiv skatteplanering och penningtvätt. Deklarationen betonade särskilt den avgörande betydelsen av ett effektivt och snabbt genomförande av den globala standarden för automatiskt utbyte av information om finansiella konton i skattehänseende (nedan kallad *den globala standarden*). Den skisserade också de utmaningar som gäller tillgången till information om verkligt ägande och underströk gemensamma mönster mellan penningtvätt, skatteflykt och olaglig finansiering.

Direktiv 2014/107/EU (nedan kallat *direktivet*) om ändring av direktiv 2011/16/EU (nedan kallat *direktivet om administrativt samarbete*) antogs 2014 och är tillämpligt sedan den 1 januari 2016 i 27 medlemsstater och sedan den 1 januari 2017 i Österrike. Detta direktiv genomför den globala standarden för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i skattehänseende (nedan kallad *den globala standarden*) inom EU. Det säkerställer att information om innehavare av finansiella konton rapporteras till den medlemsstat där kontoinnehavaren har sin skatterättsliga hemvist.

Direktivet förutser också att, om kontoinnehavaren är en mellanhand (dvs. en passiv icke-finansiell enhet), ska de finansiella instituten genomlysa den enheten och identifiera och rapportera de personer som har bestämmande inflytande (verkliga ägare enligt terminologin

[1] EGT L 332, 18.12.2015, s. 1-10
[2] EGT L 146, 3.6.2016, s. 8–21

för åtgärder mot penningtvätt[3]). Den viktiga komponenten i tillämpningen av direktivet inbegriper ett steg som vilar helt på upplysningar för att bekämpa penningtvätt i syfte att identifiera personer med bestämmande inflytande.

Om skattemyndigheterna saknar tillgång till denna information för att förhindra penningtvätt kommer de finansiella institutens effektivitet i tillämpningen av direktivet om administrativt samarbete att minska avsevärt. I avsaknad av den informationen kommer dessa myndigheter inte att kunna övervaka, överse och bekräfta att de finansiella instituten på ett korrekt sätt tillämpar direktivet och korrekt identifierar och rapporterar personer med bestämmande inflytande hos mellanhänder.

Målet för detta initiativ är därför att göra det möjligt för skattemyndigheterna att konsekvent få tillgång till information om penningtvätt för att utföra sina skyldigheter i övervakningen av finansiella instituts korrekta tillämpning av direktivet om administrativt samarbete.

Skattemyndigheternas tillgång till information för att bekämpa penningtvätt varierar avsevärt inom EU. Även när tillgång medges möter myndigheterna ofta betydande hinder som minskar effektiviteten i deras arbete mot skatteflykt och skatteundandragande. De ändringar av det fjärde direktivet om penningtvätt som avses i nästa avsnitt är viktiga för att förbättra identifieringen av penningtvätt, korruption, finansiering av terrorism och annan brottslig verksamhet. Skattemyndigheter bör också ha tillgång till sådan information för att maximera deras förmåga att hantera skatteflykt och skatteundandragande. Kommissionen föreslår därför att sådan tillgång bör beviljas genom direktivet om administrativt samarbete som är ramverket för många av EU:s övriga åtgärder för skattetransparens.

Möjliggörandet av den tillgången rör interna organisationsfrågor i medlemsstaterna och inbegriper inga rapporterings- eller andra administrativa skyldigheter från utomstående berörda parter. Eventuella ytterligare bördor för finansiella institut som ska lämna information om penningtvätt till skattemyndigheter vid kontroller, översyn och revisioner avses vara

i) strikt knutna till *övervakning av redan befintliga skyldigheter* vars inverkan på den administrativa bördan redan beaktades när dessa skyldigheter först fastställdes,

ii) ske från fall till fall beroende på resultaten av kontroller, revisioner och översyn, samt

iii) alltid äga rum i samband med övergripande kontroller, översyner och revisioner av uppfyllandet av alla dessa befintliga skyldigheter att identifiera rapporteringsskyldiga personer enligt direktivet om administrativt samarbete och inte bara för att identifiera personer med bestämmande inflytande/verkliga ägare.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom politikområdet**

Ändringar av det fjärde direktivet om penningtvätt (COM(2016) 450)

I sin åtgärdsplan för att stärka kampen mot finansiering av terrorism som antogs den 2 februari 2016 åtog sig kommissionen att föreslå ändringar av det fjärde direktivet om penningtvätt[4] under det första halvåret 2016 för att ytterligare skärpa reglerna mot finansiering av terrorism. Behovet att ytterligare skärpa reglerna mot penningtvätt för att förbättra transparensen och tillgången till information om verkliga ägare föranledde också

[3] Hänvisning: Avsnitt VIII, punkt D.5 i bilaga I till direktiv 2014/107/EU.

[4] Europaparlaments och rådets direktiv (EU) nr 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlaments och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73)

kommissionen att föreslå ändringar till det fjärde penningtvättsdirektivet efter bedömning av de politiska alternativen i en andra del av konsekvensbedömningen av dessa ändringar av det fjärde penningtvättsdirektivet.

Ändringarna av det fjärde penningtvättsdirektivet erkänner kopplingarna mellan penningtvätt och skatteflykt och de globala utmaningarna. Dessa ändringar litar till de klara synergierna i den kundkontroll som utförs enligt det fjärde penningtvättsdirektivet och den kundkontroll som utförs enligt direktivet om administrativt samarbete.

På liknande sätt ger det faktum att information om penningtvätt är klart identifierbar och tillgänglig enligt specifika bestämmelser i det fjärde penningtvättsdirektivet möjlighet att direkt hänvisa till dessa bestämmelser, utan att finansiella institut behöver dubbelrapportera sådan information vid tillämpning av direktivet om administrativt samarbete.

Dessa två förslag läggs fram tillsammans med det meddelande som utfärdats samma dag (COM(2016) 451).

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Detta förslag ändrar direktiv 2011/16/EU[5] enligt ändring genom direktiv 2014/107/EU[6], direktiv 2015/2376/EU[7] och direktiv 2016/881/EU[8] genom införande av en bestämmelse som ger skattemyndigheter tillgång till specifik information om penningtvätt i skattehänseende.

Ändringarna finns i artikel 1 i detta förslag. Detta gäller i synnerhet följande:

Artikel 22 i direktiv 2011/16/EU kompletteras med punkt 1a som ger skattemyndigheter tillgång till genomförandeåtgärder gällande verkligt ägande och kundkontroll, dokumentation och information i det fjärde penningtvättsdirektivet. Denna punkt är ett tillägg till artikel 22 om medlemsstaternas särskilda skyldigheter, snarare än artikel 8.3a som specifikt genomför det automatiska utbytet. Detta därför att automatiskt utbyte oundvikligen leder till utbyte av information enligt begäran och spontana utbyten vad gäller kvalitet och fullständighet i de upplysningar som utbyts automatiskt. Detta kan också föranleda ytterligare undersökningar, till exempel i konton eller andra tillgångar som inte är föremål för det automatiska utbytet. I annat fall skulle skattemyndigheters tillträdesbehörighet också krävas i samband med sådana utbyten.

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

Föremålet för dessa ändringar har samma rättsliga grund som direktiv 2011/16/EU, dvs. artikel 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som syftar till att säkerställa den inre marknadens funktion. I artikel 115 i EUF-fördraget föreskrivs om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den inre marknadens upprättande eller funktion och gör tillnärmningen av lagstiftningen nödvändig.

---

[5] Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, 11.3.2011, s. 1).

[6] 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 (EUT L 359, 16.12.2014, s. 1).

[7] Rådets direktiv 2014/2015/EU av den 8 december 2015 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (EUT L 332, 18.12.2015, s. 1).

[8] Rådets direktiv 2014/2016/EU av den 25 maj 2016 om ändring av direktiv 2011/16/EU vad gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar i fråga om beskattning (EUT L 146, 3.6.2016, s. 8).

För att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl och på lika villkor när det gäller medlemsstaternas förmåga att korrekt övervaka genomförandet av direktivet om administrativt samarbete, ska skattemyndigheter i alla EU:s medlemsstater ha tillgång till nödvändig tillträdesbehörighet.

- **Proportionalitetsprincipen**

De problem som identifierats nyligen belyser det faktum att skatteflyktingar och deras medhjälpare alltid inriktar sig på de regelverk där transparensen är svag och utnyttjar sårbarheten i deras tillämpning. För att säkerställa att sådana möjligheter begränsas och för att garantera lika villkor mellan medlemsstater, är det nödvändigt att definiera ett gemensamt regelverk som gör det möjligt för skattemyndigheterna att uppfylla sina övervakningsskyldigheter.

Därmed är förslaget det mest proportionella svaret på det identifierade problemet. Därför går de föreslagna ändringarna inte utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda de berörda frågorna och uppnår på detta sätt fördragets mål om en väl fungerande inre marknad.

Detta förslag är förenligt med proportionalitetsprincipen som anges i artikel 5.4 i fördraget om Europeiska unionen.

- **Val av instrument**

Övervakningsbefogenheterna härrör direkt från direktivet om administrativt samarbete. Därför ska de bestämmelser som möjliggör dessa övervakningsbefogenheter vara en del av samma direktiv.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Ändringarna kan innefatta interna organisatoriska förhållanden inom medlemsstaternas administrationer och de berör inte utomstående berörda parter.

- **Medlemsstater**

I sin deklaration av den 14 april 2016 skisserade fem medlemsstater vikten av effektivt och snabbt genomförande av den globala standarden, som genomförs av direktivet, samt relaterade utmaningar gällande kampen mot penningtvätt. Denna deklaration har nu omfattats av samtliga övriga medlemsstater.

- **Konsekvensbedömning**

Konsekvensbedömningen av ändringarna av det fjärde penningtvättsdirektivet innefattar en utförlig analys i avsnitt ”5.4 Vissa myndigheter saknar information” och det föredragna alternativet som framlagts av nämnden för lagstiftningskontroll lyder ”Klargörande om tillgång för skattemyndigheter”.

Som förklaras ovan, även om ändringarna av det fjärde penningtvättsdirektivet är viktiga med tanke på att skattemyndigheternas arbete är centralt för att identifiera och rapportera andra allvarliga brott, till exempel korruption, penningtvätt och finansiering av terrorism, bör skattemyndigheters tillgång till information i eget syfte som angivits av unionen och nationell lagstiftning, särskilt vid tillämpning av direktivet om administrativt samarbete och dess korrekta tillämpning, regleras i ett skattedirektiv.

- **Grundläggande rättigheter**

Artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen erkänner de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Inverkan av ökad tillgång till information om verkligt ägande och underliggande förfaranden för kundkännedom har analyserats för att undersöka efterlevnad av artikel 7 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) och artikel 8 (skydd av personuppgifter) i stadgan. Mot bakgrund av att de nya åtgärderna handlar om personuppgifter är beviljandet av tillgång till personuppgifter det enda sätt som skattemyndigheter kan bekräfta inte bara att den information som de mottar men också att den person som beskattas är den verklige ägaren och förse dem med strategiska verktyg för att bekämpa skattefusk och skatteundandragande.

Skattemyndigheter omfattas dessutom redan av sekretesskrav. Den information som de erhåller under sin tjänsteutövning skulle falla inom ramen för dessa sekretesskrav och vara föremål för nödvändiga skyddsåtgärder. I artikel 25 i direktivet om administrativt samarbete hänvisas till de tillämpliga reglerna för skydd av personuppgifter när det gäller administrativt samarbete mellan skattemyndigheter och insamling och användning av uppgifter som insamlas av och från de rapporteringsskyldiga enheterna.

Även om de föreslagna åtgärderna potentiellt kränker de grundläggande rättigheterna till privatliv inbegripet konfidentialitet vid kommunikation liksom skydd av privatlivet och personuppgifter, är de i detta syfte nödvändiga och proportionerliga för att säkerställa väl fungerande skattesystem och övervakning av alla aktörers korrekta fullgörande av sina skyldigheter.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte EU:s budget.

2016/0209 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2011/16/EU med avseende på skattemyndigheters tillgång till information om penningtvätt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 113 och 115,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[9],

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande[10],

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och

av följande skäl:

(1) Direktiv 2011/16/EU[11] ändrat genom direktiv 2014/107/EU[12] är tillämpligt sedan den 1 januari 2016 i 27 medlemsstater och från och med den 1 januari 2017 i Österrike. Direktivet genomför den globala standarden för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i skattehänseende (nedan kallad *den globala standarden*) inom EU. Det säkerställer att information om innehavare av finansiella konton rapporteras till den medlemsstat där kontoinnehavaren har sin skatterättsliga hemvist.

(2) Direktiv 2011/16/EU föreskriver dessutom att, om kontoinnehavaren är en mellanhand, ska finansiella institut genomlysa den strukturen och identifiera och rapportera dess verkliga ägare. Denna viktiga del i tillämpningen av direktivet grundar sig på information om penningtvätt som erhållits enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/849/EU[13] för att identifiera de verkliga ägarna,

(3) För att säkerställa effektiv övervakning av de finansiella institutens tillämpning av de förfaranden för tillbörlig aktsamhet som anges i direktiv 2011/16/EU måste skattemyndigheter ha tillgång till information om penningtvätt. I avsaknad av tillgång till sådan information kommer dessa myndigheter inte att kunna övervaka, överse och

---

9 EUT C , , s. .

10 EUT C , , s. .

11 Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, 11.3.2011, s. 1).

12 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 (EUT L 359, 16.12.2014, s. 1).

13 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

bekräfta att de finansiella instituten korrekt tillämpar direktivet och korrekt identifierar och rapporterar personer med bestämmande inflytande hos mellanhänder.

(4) Det är därför nödvändigt att säkerställa skattemyndigheternas tillgång till information om åtgärder mot penningtvätt, förfaranden, handlingar och mekanismer för fullgörandet av sina skyldigheter för övervakning av den korrekta tillämpningen av direktiv 2011/16/EU.

(5) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Om detta direktiv kräver att skattemyndigheters tillgång till personuppgifter föreskrivs i lag kräver detta inte nödvändigtvis att en rättsakt antas av parlamentet, utan att det föregriper den konstitutionella ordningen i den berörda medlemsstaten. En sådan lag bör dock vara klar och tydlig och dess tillämpning bör vara klar och förutsebar för de personer den gäller, i överensstämmelse med rättspraxis från den Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

(6) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen ett effektivt administrativt samarbete mellan medlemsstater under förutsättningar som är förenliga med en väl fungerande inre marknad, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av den enhetlighet och ändamålsenlighet som krävs, bättre kan uppnås 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.

(7) De åtgärder för kundkännedom som vidtas av finansiella institut enligt direktiv 2011/16/EU har redan inletts och de första utbytena ska vara slutförda senast i september 2017. För att säkerställa att effektiv övervakning av tillämpningen inte försenas bör därför detta ändringsdirektiv träda i kraft och införlivas senast den 1 januari 2017.

(8) Direktiv 2011/16/EU bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I artikel 22 i direktiv 2011/16/EEG ska följande infogas som punkt 1a:

”1 a) Vid tillämpning och genomförande av medlemsstaternas lagstiftning som verkställer detta direktiv, och för att säkerställa att det administrativa samarbete som det inrättar fungerar, ska medlemsstaterna i lag föreskriva skattemyndigheters tillgång till de mekanismer, förfaranden, handlingar och information som avses i artiklarna 13, 30, 31. 32a och 40 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/849/EU*.

---

* Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och rådets och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2016 anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

   De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den 1 januari 2017.

   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 lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den

På rådets vägnar
Ordförande