



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Jenny Petersson

Skattekonkurrens

Utbyte av information för beskattningsändamål
- inom EU och OECD

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Sture Bergström och Anette Bruzelius

Skatterätt

VT - 03

Innehåll

INNEHÅLL	2
SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Frågeställning	5
1.2 Avgränsningar	7
1.3 Terminologi	8
1.4 Metod	9
1.5 Disposition	9
2 SKATTEKONKURRENS	10
3 UTBYTE AV INFORMATION	13
3.1 Närmare om informationsutbyte för beskattningsändamål	13
3.2 Det tekniska informationsutbytet inom OECD	14
3.3 Tax Identification Number - TIN	14
3.4 Banksekretess	15
3.4.1 Vilken information är skyddad?	17
4 INTRODUKTION GÄLLANDE ARBETET INOM EU/OECD	18
5 ARBETET INOM OECD	20
5.1.1 Att identifiera skatteparadis och parallellskattestater	21
5.1.1.1 Skatteparadis - Tax Haven	21
5.1.1.2 "Parallellskattesystem" - Harmful preferential tax regime	22
5.1.2 Motåtgärder	23
5.2 OECD:s modellavtal för beskattning av inkomst och av kapital	23
5.3 Agreement on Exchange of Information on Tax Matters	24
6 SPARANDEDIREKTIVET	26

6.1	Beslutsgången inom EU	26
6.2	Bakgrund - EU:s "skattepaket"	27
6.3	Syftet med direktivet	28
6.3.1	1998-års förslag	28
6.3.2	2001-års förslag	28
6.3.3	Det slutgiltiga direktivet 2003	28
6.4	Direktivets materiella innehåll	30
6.4.1	Betalningsombud	30
6.4.2	Inkomster som omfattas	31
6.4.3	Kapital- och pensionsförsäkringar	32
6.4.4	Faktisk betalningsmottagare	33
6.4.5	Vilken information skall utbytas?	33
6.4.6	Undantag för källskatteförfarande	34
6.5	Sparandedirektivet i förhållande till dir. 77/799/EEG	35
7	SLUTSATSER	36
7.1	Arbetet inom EU	36
7.1.1	Sparandedirektivet	38
7.2	Arbetet inom OECD	42
7.3	Särskilt om informationsutbyte	43
7.4	Avslutande synpunkter	44
LITTERATURFÖRTECKNING		46
Artiklar och annan litteratur		46
Material - EU		46
Material - OECD		47
Offentligt tryck		48
Telefonkontakter		48

Sammanfattning

Bland globaliseringens effekter på staters ekonomi intar företeelsen "skattekonkurrens" en framträdande roll. Denna skattekonkurrens uppfattas av många stater uppvisa skadliga effekter hänförliga till försvagande av det egna skatteunderlaget. Av denna anledning har arbete utförts inom olika internationella organisationer, i syfte att minimera skadlig skattekonkurrens. En flitigt använd motåtgärd är informationsutbyte för beskattningsändamål mellan medlemsstater, innebärande att skattemyndigheten i en juridisk eller fysisk persons registrerings- respektive hemviststat bereds tillgång till bankinformation i en annan stat och därigenom kan, i hemviststaten, beskatta inkomster uppburna eller investerade utomlands. Ett problem, uppkommande i samband med informationsutbyte, är att utbytet för den ena av två stater framstår som ofördelaktigt. För de stater som utnyttjar skattesystem som en attraherande faktor för utländska investerare, utgör effektiv banksekretess en nödvändighet för attraktionskraft. När dessa stater således bereder utländska skattemyndigheter insyn i och tillgång till, bankinformation, förlorar attraktionskraften en stor del av sin styrka.

Tre olika former av informationsutbyte förekommer i den internationella kontexten; spontant, automatiskt, samt på begäran gällande en specificerad skattskyldig. Det automatiska utbytet torde vara det mest frekvent förekommande.

Syftet med föreliggande uppsats är att utreda närmare metod, mål och form för detta informationsutbyte samt att studera skadlig skattekonkurrens och dess verkningar. På den europeiska arenan är antagandet i juni år 2003 av det så kallade "sparandedirektivet", initiativet till vilket utgjorde en av tre delar i "skattepaketet" från 1997, ett intressant inslag såväl gällande samarbetet inom EU som själva frågan om informationsutbyte. I förhållande till direktivet kan konstateras att ett antal tillämpningsproblem torde vara att förutse och att själva tillämpningsområdet inte omfattar samtliga sparandeformer, vilket i viss utsträckning begränsar direktivets effekter. Samtidigt utgör direktivet trots allt en nödvändig samordning av beskattning av sparande inom gemenskapen och det enhälliga antagandet av direktivet, på ett för många medlemsstater känsligt område, måste anses vara ett framsteg för det europeiska samarbetet i stort.

Inom OECD har ett antal rapporter utarbetats innehållande klassificering av stater såsom skatteparadis och parallellskattestater, liksom rekommendationer och riktlinjer i syfte att eliminera skadlig skattekonkurrens. Trots att samarbetet inom OECD uppvisar vissa svagheter; det relativt låga antalet medlemsstater samt bristen på sanktionsmöjligheter, har arbetet visat sig vara mycket effektivt. Uppenbarligen önskar stater ytterst ogärna listas såsom skatteparadis och särskilt ogärna såsom skatteparadis som inte samarbetar. Ett stort antal

skatteåtgärder, klassificerade såsom skadliga, har således avskaffats till följd av OECD-rapporterna.

På området för skadlig skattekonkurrens återstår ett stort antal frågor att lösa och så länge världens samtliga skattesystem inte är fullständigt samordnade, kommer inkonsistenser att förekomma; vilka även kommer att utnyttjas av driftiga skattskyldiga. Även om en viss nivå av skattekonkurrens kan uppvisa positiva konsekvenser, såsom exempelvis en ökad effektivitet och handlägningshastighet, torde de flesta effekterna anses vara negativa. Om informationsutbytet får genomslag världen över kommer dessa skadliga effekter troligen att minska avsevärt.

Förord

Mina handledare professor Sture Bergström och jur. kand. Anette Bruzelius är jag ytterst tacksam för visat tålamod, för värdefulla kommentarer och synpunkter. Till mina föräldrar, Barbro och Kenneth, riktar jag mina allra varmaste tack för stöd och support!

Förkortningar

EGD	Europeiska gemenskapernas domstol
EGf	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
Ekofinrådet	Europeiska unionens råd, sammansatt av medlemsstaternas ekonomi- och finansministrar
ESK	Ekonomiska och sociala kommittén
EG	Europeiska gemenskaperna
EU	Europeiska unionen
Kommissionen	Europeiska kommissionen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RSV	Riksskatteverket
Rådet	Europeiska unionens råd
SN	Skattenytt
SvSkT	Svensk Skattetidning
TIN	Tax Identification Number

1 Inledning

1.1 Frågeställning

Såväl EU som OECD avlade i slutet av 1900-talet rapporter gällande arbete i syfte att motverka skadlig skattekonkurrens. Arbetet från OECD:s sida resulterade i en inledande rapport, *Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*, OECD 1998 (cit. 1998-års rapport), samt två uppföljande rapporter, *Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Committée on Fiscal Affairs. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* OECD 2000 (cit. 2000-års rapport), samt *The OECD's Project on Harmful Tax Practices, The 2001 Progress Report* OECD 2001 (cit. 2001-års rapport). Frukten av samarbetet inom den Europeiska unionen var det så kallade "skattepaketet", "*A Package to Tackle Harmful Tax Competition*", vilket lades fram 1997.¹ Såväl i OECD-rapporterna som i skattepaketet² framhålls vikten av ett utökad utbyte av information om medborgares ekonomiska förhållanden i olika stater. Syftet med informationsutbyte är att möjliggöra beskattning i hemviststaten; för att kunna beskatta medborgarnas inkomster krävs information om omfånget av dessa, men också om vilken person investeringsinkomsterna är hänförliga till. Den information som utbyts utgörs ofta av betalningsmottagarens namn och adress, skatteregistrerings- (TIN) eller personnummer för det fall sådant finns tillgängligt, information om transaktionen samt mottagarens kontonummer.

Syftet med föreliggande uppsats är att närmare utreda detta informationsutbyte gällande beskattning av fysiska personers inkomster av kapital i andra länder än hemviststaten; hur själva utbytet är tänkt att ske, vilken information som skall utbytas samt i vilken mån banksekretessen sätter hinder i vägen för dessa goda föresatser. Ett särskilt intresse har jag visat det direktiv gällande beskattning av sparande inom gemenskapen, initiativet till vilket presenterades i skattepaketet. Anledningen till mitt särskilda intresse för direktivet är den handfasta insats detta utgör avseende

¹ KOM(97) 564 slutlig, 5.11.1997, *Ett åtgärdsprogram för att angripa skadlig skattekonkurrens i Europeiska unionen*. (Cit. KOM(97) 564 slutlig). I skattepaketet ingick, i den ursprungliga versionen, en uppförandekod (*Resolution av den 1 dec 1997 om en uppförandekod för företagsbeskattning*, EGT C 2, 6.1.1998, s. 1. OJ 98/C2/01), grunden till det som senare blev "sparandedirektivet" (Förslag av den 21.5.2003, 7242/03, *Council Directive on taxation of savings income in the form of interest payments*, FISC 37), samt uppmaning att framlägga det så kallade ränte- och royaltydirektivet (Förslag till direktiv om ett gemensamt system för beskattning av räntor och royalties som betalas mellan närstående bolag i olika medlemsstater, KOM(98)0067 slutlig, EGT C 123, 22.4.1998, s. 9).

² I punkten K i uppförandekoden läggs emfas på informationsutbyte mellan medlemsstater i syfte att motverka skattefusk och skatteflykt. Sparandedirektivet bygger på utbyte av information i syfte att möjliggöra beskattning i betalningsmottagarens hemviststat.

bekämpning av skadlig skattekonkurrens. Sparandedirektivets antagande framstod länge inte vara särskilt nära förestående. Skattepaketet som helhet, avseende samtliga däri ingående och vidareutvecklade delar, antogs dock av rådet i samband med dess möte i Luxemburg den 3/6 2003.³

Arbetet världen över syftande till utökat informationsutbyte för beskattningsändamål är intressant ur många olika synvinklar. Här bör exempelvis noteras det faktum att antagandet av sparandedirektivet har inneburit ett stort steg i processen mot beskattningmässig integration av EU:s medlemsstater, även om syftet med direktivet inte uttalat har varit uppnående av dylik integration. Dessutom framstår informationsutbyte som en viktig ingrediens ur en global synvinkel, sett som en aspekt i utvecklingen mot ökad öppenhet för olika syften mellan stater gällande medborgares ekonomiska förhållanden. Såsom exempel på områden där informationsutbyte kan vara behjälpligt kan nämnas brottsbekämpning och främjande av beskattning i hemviststaten.

Utbyte av information mellan stater kan ske på tre olika sätt; genom spontant utbyte, genom automatiskt utbyte samt genom utbyte efter specifik förfrågan från skattemyndigheten i en stat till skattemyndigheten i en viss annan stat, gällande en särskild skattskyldig. Det spontana utbytet innebär att en stat, vilken får del av information som kan vara behjälplig vid en annan stats taxering, självant informerar denna andra stat om de förhållanden som har avslöjats. Det automatiska utbytet i sin tur, innebär att två, eller flera stater, efter överenskommelse utbyter likartad information om sina medborgares ekonomiska förhållanden. Det mellan olika stater mest förekommande sättet att utbyta information torde vara automatiskt utbyte men också utbyte efter specifik förfrågan gällande en särskild skattskyldig.⁴ En svårighet, uppkommande i samband med det sistnämnda förfarandet är att överhuvudtaget veta vilken information som behövs; ofta är det ju just de transaktioner och tillgångar som staten är ovetande om, som den är intresserad av. Dessutom krävs att informationen är tillförlitlig och korrekt, samt någorlunda utförlig. Är så inte fallet, kan informationen eventuellt inte nyttjas för identifiering och taxering av mottagaren av inkomsten, varför informationsutbytet kommer att förefalla tämligen meningslöst. En redogörelse för olika former av informationsutbyte kommer att företas i syfte att utvärdera skillnader i effektivitet mellan dessa.

Sammanfattningsvis kan huvudämnet för uppsatsen således sägas vara att uttröna syfte, mål, medel samt hinder för och med utbytet av information mellan skattemyndigheter i olika länder.

³ Se pressmeddelande Presse 149, nr 9844/03, s. 18, tillgängligt via följande länk (06/06/2003):

<http://ue.eu.int/sv/summ.htm> (2003-06-06) (Cit. Presse 149, nr 9844/03).

⁴ Jfr bl.a. *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes*, OECD 2000, s. 8f (cit. *Access to Bank Information*).

1.2 Avgränsningar

En svårighet i beskattningssammanhang är pluralitet i regleringen. Hur en fysisk eller juridisk persons inkomst slutligen skall behandlas avgörs först efter en kontroll av samtliga involverade organisationer och avtal. Hur beskattningen skall ske regleras för det första i nationell rätt. Hänsyn måste också tas till regionala organisationers reglering; såsom för Sveriges del, EU. Därutöver finns även regionala skattesamarbeten runtom i världen; förutom det arbete som utförs inom EU respektive OECD, har även många andra organisationer utfört arbete i syfte att motverka skadlig skattekonkurrens. Exempelvis har The Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT), utvecklat ett modellavtal gällande informationsutbyte. Även FN har utvecklat en Modellskattekonvention. Sverige har vidare undertecknat "The Scandinavian Assistance Treaty", vilket stadgar om nära informationsutbyte mellan de skandinaviska länderna i skatteadministrativa ärenden. Även den så kallade "MAAT", The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters⁵, stadgar om informationsutbyte. Inom ramen för denna uppsats kommer dock endast arbetet inom OECD (dock inte MAAT) samt inom EU att behandlas.

Vidare kan olika typer av dubbelbeskattningsavtal förekomma mellan stater, vilka kan vara medlemmar i OECD; eller också kan en av dem, eller båda, stå utanför. Hur beskattningen skall ske blir således inte sällan en mycket komplex fråga vilken kräver ingående utredning. Av utrymmesskäl har jag valt att lämna dubbelbeskattningsavtalen därhän för att istället koncentrera mig på de regler som har utarbetats inom EU respektive OECD.

Intressanta instrument, såsom exempelvis OECD:s modellskatteavtal, kommer endast att beröras för specifika syften och endast till den del innehållet är relevant i förhållande till ämnet för denna uppsats. Av skattepaktets tre delar kommer fokus att läggas på sparandedirektivet. EU:s uppförandekod kommer endast att beröras översiktligt i syfte att tjäna som jämförelseobjekt för framställningen gällande arbetet inom OECD. Det sk ränte- och royaltydirektivet⁶, kommer inte att behandlas.

Reglering i syfte att motverka penningtvätt har utfärdats av olika organisationer men även som bi- och multilaterala avtal mellan stater. Dessa regler innebär ofta att ett utbyte av information skall ske, varigenom misstänkta olagliga ekonomiska förehavanden är avsedda att avslöjas. Den

⁵ Se Wisselink, Arnold, *International exchange of tax information between European and other countries*, EC Tax Review, 1997/2, s. 112. Samtliga tre former av utbyte är tillåtet enligt denna konvention (se nedan under rubriken "Utbyte av information").

⁶ *Förslag till direktiv om ett gemensamt system för beskattning av räntor och royalties som betalas mellan närstående bolag i olika medlemsstater*, KOM(98)0067 slutlig, EGT C 123, 22.4.1998, s. 9. Direktivet antogs vid samma tidpunkt som sparandedirektivet, se Presse 149, nr 9844/03.

information som på detta sätt uppdagas kan i vissa fall även användas för skatteadministrativa syften. Av utrymmesskäl kommer reglering gällande penningtvätt dock att lämnas därhän. I sammanhanget aktualiseras dock även frågor om banksekretess, vilka översiktligt kommer att behandlas.

Regler om statsstöd i EGf kommer inte att behandlas då dessa enligt min mening utgör ett separat problem där utbyte av information inte utgör en meningsfull åtgärd för att eliminera problemet.

Inom ramen för uppsatsen kommer endast utbyte av information på området för direkt beskattning av fysiska personer att behandlas. Den indirekta beskattningen, liksom direkt beskattning av juridiska personer, lämnas därmed därhän, även om vissa principer gällande informationsutbyte är gemensamma och därmed aktualiseras på samtliga nämnda arenor.

1.3 Terminologi

Det föreligger strukturella skillnader vad gäller administration av skatter i olika stater. I förenklingssyfte kommer ordet "skattemyndighet" att användas för att beteckna den för beskattning ansvariga organisationen, oavsett form och nationell beteckning. Vidare kommer jag att använda uttrycket "skadlig" skattekonkurrens, vilket är den officiella översättningen inom EU av uttrycket "harmful tax competition", framför de även förekommande uttrycken "illojal" respektive "orättvis" skattekonkurrens.⁷

Vidare kommer jag att begagna de uttryck Dahlberg introducerat i SN år 1999; parallellskattestater samt normalskattestater.⁸ Uttrycken "potentiell parallellskattestat", respektive "parallellskattestat" utgör Dahlbergs översättning av de engelska uttrycken "preferential tax regime", respektive "harmful preferential tax regime". Ett parallellskattesystem kännetecknas inte helt oväntat av förekomsten av parallella skattesystem inom en och samma stat. Vid en internationell jämförelse skulle ett av systemen klassificeras som normalt, medan det andra skulle anses uppvisa betydande skatteförmåner. Resultatet blir att en viss inkomst blir föremål för låg eller helt och hållet utebliven beskattning. En parallellskattestat utgörs således av en högskattestat⁹, där dock en viss eller vissa inkomster beskattas med en lägre effektiv skattesats än vad som är fallet vid jämförelse med en annan stat.

⁷ Uttrycket "orättvis" skattekonkurrens används av exempelvis Jan Francke i *OECD på offensiven*, SvSkT nr 2/97, s. 281. Uttrycket "illojal" används bland andra av Mattias Dahlberg i *Skattekonkurrensprojekten inom EU och OECD*, SN 1999, s. 209, samt av Stefan Ersson i *Illojal skattekonkurrens*, SvSkT nr 8/96, s. 425. Stefan Ersson använder även inledningsvis uttrycket "överdriven" skattekonkurrens, s. 425.

⁸ Dahlberg, s. 212f.

⁹ I en högskattestat uttas betydande skatter på inkomster hos fysiska och juridiska personer, till skillnad från en lågskattestat som karakteriseras av lågt skatteuttag. En lågskattestat som sådan utgör ofta ett potentiellt hot mot andra länders skattebaser, medan en högskattestat, oftast inte gör det, förutom då högskattestaten är en parallellskattestat, uppvisande skadliga inslag.

I engelskspråkig text används uttrycket "erosion of tax bases" för att beskriva hur skattebasen eller skatteunderlaget undermineras då vissa typer av inkomster undandras beskattning. Skatteunderlaget nöts helt enkelt bort till följd av andra länders mera förmånliga skattelagstiftning. I min text använder jag parallellt mina egna översättningar "underminerande" samt "försvagande". Någon saklig skillnad är inte åsyftad.

1.4 Metod

Till hjälp vid skrivandet av denna uppsats har jag haft mängder av tidskriftsartiklar, dokument från EU respektive OECD samt officiella versioner av avtal och rättsakter inom de två organisationerna. Härutöver har jag även satt mig i kontakt med representanter för riksförsäkringsverket och finansdepartementet. Genom dessa samtal har jag fått tillgång till värdefull information gällande den syn som av svenska myndigheter anläggs på informationsutbytet och systemet för detta. Jag har fått utökad insikt i vilka problem som förutses, hur de förutsedda problemen skall motverkas samt hur den praktiska tillämpningen skall utföras.

1.5 Disposition

Jag inleder uppsatsen med en allmän beskrivning av företeelsen skattekonkurrens och dess effekter i kapitel 2, för att därefter, i kapitel 3, fortsätta med en redogörelse för syfte, mål och metod vid utbyte av information för beskattningsändamål mellan skattemyndigheter i olika stater. I detta sammanhang behandlas bl.a. Tax Identification Numbers och banksekretess. Kapitel 4 innehåller en översiktlig redogörelse för EU:s uppförandekod i jämförelse med de rapporter som arbetet inom OECD har utmynnat i. Denna översiktliga redogörelse följs i kapitel 5 av en mera utförlig beskrivning av de tre rapporterna från OECD. I kapitel 5 behandlas även visst övrigt arbete utfört inom OECD, såsom exempelvis modellavtalet för beskattning av inkomst och kapital samt "Agreement on Exchange of Information on Tax Matters".

Kapitel 6 inleds av en redogörelse för beslutsgången inom EU, följd av en kortfattad beskrivning av det så kallade skattepaketet. Kapitel 6.3 och 6.4 beskriver relativt ingående det så kallade "sparandedirektivet", varefter kap. 6 och därmed även uppsatsens deskriptiva del, avslutas med tankar kring sparandedirektivets effekter i förhållande till direktiv 77/799/EEG.

Slutsatserna i kap. 7 inleds med tankar kring det arbete som har utförts inom EU; särskild tonvikt läggs på sparandedirektivet. Därefter följer slutsatser kring arbetet inom OECD, följt av diskussion kring informationsutbyte och slutligen av vissa avslutande synpunkter.

2 Skattekonkurrens

Termen "skattekonkurrens" kan sägas innebära att länder i syfte att öka de egna företagens konkurrenskraft eller att locka till sig utländska investerare, sänker skatterna till allt lägre nivåer. Rent praktiskt sker detta antingen genom att staten rent allmänt sänker skattenivån eller också genom att särskilt utvalda inkomster eller skattesubjekt skattemässigt behandlas på ett särskilt förmånligt sätt.¹⁰ Utnyttjare av dessa lättnader i skattesystemen är investerare med huvudsaklig verksamhet i en annan stat än den som medger lättnaderna, vilket har givit upphov till namnet "offshorelagstiftning"¹¹. Bland de branscher som är särskilt lättpåverkade vad gäller skattekonkurrens återfinns exempelvis försäkrings- och bankverksamhet, internationell sjöfart liksom verksamhet bestående i utförande av koncerninterna tjänster.¹²

Förutom skattesystemen föreligger flera andra faktorer vilka geografiskt sett i hög grad dirigerar företags investeringar. Som exempel på dessa andra faktorer kan nämnas geografisk tillgänglighet till marknaderna, infrastruktur, transportkostnader, miljönormer, tillgång till kompetent arbetskraft, lönekostnader, sociala trygghetssystem samt den allmänna inställningen hos myndigheter i det tilltänkta investeringslandet. Vilken faktor som kommer att ges den mest framträdande rollen varierar naturligtvis med inriktningen hos den aktuella verksamheten. I en personalkrävande verksamhet kommer dessa frågor att spela en stor roll, medan annan mera mobil verksamhet i större utsträckning beaktar frågor om skatter.¹³ Högutbildad arbetskraft torde, enligt min uppfattning, utgöra en höggradigt mobil del av ett lands skattebas, medan lågutbildad sådan, liksom skatt på konsumtion, inte förefaller påverkas på alls samma sätt av förändringar genom exempelvis ökad skattebörd i ett lands skattesystem.

När det gäller skattekonkurrens bör skiljas mellan sådan konkurrens som är "sund" respektive "skadlig". Ett skatteklimat som gynnar fri och rättvis konkurrens och som bidrar till affärsverksamhet över nationsgränserna, men samtidigt inte försvagar de nationella skattebaserna, har varit det övergripande målet för de stora världsekonomierna, inklusive EU:s medlemsstater.¹⁴ Sådan konkurrens kallas normalt "sund". När

¹⁰ Se Ståhl, Kristina/Persson Österman, Roger, *EG-rätten och skyddet för den svenska skattebasen*, SvSKT nr 1/2002, s. 28.

¹¹ Ersson, s. 426.

¹² Ersson, s. 426.

¹³ Jfr KOM(2001) 260 slutlig, meddelande från kommissionen, "Skattepolitiken i Europeiska unionen - Prioriteringar för de kommande åren", s. 16, p. 3.2.2. (Cit KOM(2001) 260 slutlig).

¹⁴ Jfr Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén (ESK, engelskt namn ECOSOC) om "Skattepolitiken i Europeiska unionen - Prioriteringar för de kommande åren", (2002/C 48/18), s. 76, p. 3.2.1.1. Den ekonomiska och sociala kommittén har inrättats med stöd av art 7(2) EGF och dess arbete regleras i art. 257-262 EGF. Kommittén har en rådgivande funktion och består, enligt nämnda artikel, av företrädare för grupper inom det ekonomiska

konkurrensen däremot blir "skadlig", anses den ha så pass negativa konsekvenser att den bör elimineras. I en rapport¹⁵ gällande perioden 1980 till 1994, presenterad av EU-kommissionen i oktober 1996, framhölls att skatteuttaget på arbete inom unionen hade ökat, medan skattebördan hade minskat gällande andra produktionsfaktorer. Anledningen angavs till viss del återfinnas i skadlig skattekonkurrens.

Traditionellt sett har syftet med beskattning varit att finansiera offentliga utgifter; den statliga sektorn. Gränser för hur högt skattetrycket kan vara blir alltmer tydliga när tillgängligheten ökar genom större öppenhet mot omvärlden.¹⁶ Under de senaste femton åren har reformering av skattesystem världen över ofta inneburit ett breddande av skattebaser kombinerat med ett sänkande av skattesatsen. Tanken med sådana reformer är att göra skatteunderlaget mindre sårbart. Skattesystemen blir nämligen på detta sätt mera attraktiva för investerare, varigenom dessa kan attraheras till men också lättare hållas kvar i landet. Anledningen till behovet av ökad konkurrenskraft är att utvecklad och förenklad teknik har skapat en möjlighet inte bara för vissa få utvalda, utan för hela "den stora massan", att genom investeringar utomlands undvika beskattning i hemstaten. Teknik och utveckling ställer helt enkelt större krav på staters skattesystem vad gäller enkelhet, skattebördan och handläggningshastighet. Vissa positiva effekter är naturligtvis följderna av en sådan utveckling; många stater har dock reagerat mot det försvagande av skatteunderlaget som blir följderna då kapital och investeringar uppvisar flyktighet vid för den skattskyldige ofördelaktiga regler. Enkelheten vad gäller tillgänglighet gör att allt fler fysiska och juridiska personer vid påtänkta investeringar vidgar sina vyer för att finna den mest fördelaktiga skattesituationen; detta brukar benämnas "skatteplanering". Bland de positiva effekterna av skattekonkurrens kan nämnas att kraven på skattesystemens funktion hårdnar, vilket torde frammana effektivitet och reformvilja. Samtidigt medför ofta bekämpandet av andra staters potentiellt skadliga skatteåtgärder att den administrativa processen blir omständlig, svåröverskådlig till sina effekter, samt svårtillämpad. En svår balansgång uppstår därmed för stater att skydda skatteunderlaget mot försvagande, samtidigt som systemet inte får avskräcka potentiella investerare p.g.a. dess komplexitet. Det föreligger en risk för att förtroendet för, liksom tilliten till, skattesystemet och dess rättvisa tillämpning undermineras, då skattskyldiga känner att den

och sociala livet, särskilt företrädare för tillverkare, jordbrukare, transportföretag, arbetstagare, köpmän, hantverkare, fria yrken och allmänna samhällsintressen. Medlemmarna i kommittén skall i gemenskapens allmänna intresse fullgöra sina skyldigheter under full oavhängighet. Rådet, kommissionen samt parlamentet kan besluta att kommittén skall höras, men kommittén kan också på eget initiativ avge yttrande då det befinner lämpligt. I vissa situationer är yttrande obligatoriskt. Såsom saken har utvecklats sig, består kommittén i dagsläget till största delen av arbetstagare, vilka representeras av fackföreningar, arbetsgivare samt företrädare för yrkes- och konsumentgrupper. Se Craig, Paul/De Búrca, Gráinne, *EU LAW, Text, Cases and Materials*, 2:a uppl., Oxford University Press, New York 1998, s. 97.

¹⁵ COM(96) 546 final, *Taxation in the European Union. Report on the developments of tax systems*. (Cit. COM(96) 546 final).

¹⁶ Jfr Mutén, Leif, *Internationell beskattning - en probleminventering*, SvSKT 2001, s. 707.

administrativa bördan, liksom själva skattebördan, ökar, samtidigt som kryphål i stor utsträckning utnyttjas. Situationen försvårar för stater att oberoende bestämma hur skattetrycket skall fördelas mellan exempelvis skatt på arbete och fast egendom, i förhållande till skatt på egendom och inkomster som är mera lättrorliga. Enligt min mening skapar den globala utvecklingen således en situation där skattesystem i olika länder ofta ofrivilligt måste harmoniseras och bli mera likartade för att minska effekterna av olikheter och skillnader i systemen och tillämpningen av dem.¹⁷

I EMU:s spår kommer vidare möjligen en ökad samordning av finanspolitiken att komma till stånd; med i sin tur därpå följande ökade förutsättningar för en bättre samordning av den direkta beskattningen inom unionen. Ända sedan 1930-talet har skatter ansetts ha en konjunkturpolitisk uppgift, vilken i takt med det utökade EMU-samarbetet ges allt snävare tillämpningsramar. En närmare samordning av finanspolitiken torde vara en förutsättning för att EMU skall resultera i ett lyckat projekt, eftersom staterna överlämnar suveräniteten gällande penningpolitiken. Har staterna endast tillgång till finanspolitiken som styrmedel finns risk att denna får tjäna som korrekionsmedel på områden där annars förändringar i penningpolitiken skulle ha vidtagits för att verka som motkrafter vid konjunktursvängningar. Denna utveckling skulle kunna utgöra allvarliga problem för samarbetet inom EU och även motverka hela syftet med EMU; att fördjupa samarbetet mellan staterna på det ekonomiska området.¹⁸ Fysiska personers inkomst av kapital utgör en särskilt "lättflyktig" del av en stats skattebas och oro har uttryckts över att då valutarisker elimineras och skillnader gällande räntor minskar i EMU:s tredje fas, kommer känsligheten gällande skillnader i skattesatser på området att öka. Sett ur denna aspekt är sparandedirektivet mycket välkommet.¹⁹

Inom OECD har arbetet på skatteområdet successivt utvidgats till att omfatta även icke-medlemsländer. Syftet med samarbetet i allmänhet är, vad gäller såväl medlems- som icke-medlemsstater, att främja fritt utbyte av kapital, varor, tjänster och teknologi. Syftet med det skattepolitiska arbetet i synnerhet bottenar i ambitioner att motverka skadlig skattekonkurrens, att säkerställa en godtagbar skattebehandling av investeringar och att främja en rättvis fördelning av skatteinkomster.²⁰ Uttrycket "rättvis" får här enligt min mening ses ur OECD-ländernas perspektiv - naturligtvis är det de länder som förlorar på skattekonkurrensen som önskar förhindra den. Utbytet av information är oftast till den mottagande statens fördel, men till den givande statens nackdel. Fördelaktiga skatteregler tjänar inte mycket till, om insyn inte kan förnekas utländska skattemyndigheter.

¹⁷ Jfr exempelvis *The OECD's Project on Harmful Tax Practices, The 2001 Progress Report* (Cit. 2001-års rapport), s. 4, p. 1-2.

¹⁸ Jfr Mattsson, Nils, *Vad händer med svensk internationell skatterätt under det kommande decenniet?*, SvSkT nr 9/99, s. 749f. Jfr även Mutén, s. 707.

¹⁹ Se COM(96) 546 FINAL, p. 3.16-3.17.

²⁰ Se Francke, s. 281.

3 Utbyte av information

Utbyte av information uppmuntras på bred front. Syftet med utbytet kan ha flera olika grenar. Information om uttagen skatt kan utbytas i syfte att undvika dubbelbeskattning, såsom exempelvis enligt OECD:s modellavtal, art. 26 (se nedan). Information kan vidare utbytas i syfte att avslöja brottslig verksamhet eller i syfte att ge hemviststater möjlighet att beskatta inkomst som har genererats där men flyttats till annan stat p.g.a. mera förmånliga skatteregler. Under senare år har arbetet för att komma tillrätta med den skadliga skattekonkurrensen världen över intensifieras. Såväl EU som OECD har utfört omfattande arbete på området. Samtliga medlemsstater i OECD erkänner betydelsen av statliga organs tillgång till bankinformation då lagstiftade regler skall genomdrivas och verkställas. Särskilt accepterat är, globalt sett, ett lyftande av sekretess för förhindrande av penningtvätt. Samtliga medlemmar i OECD ger också skattemyndigheter möjlighet att direkt eller indirekt (genom administrativt eller rättsligt förfarande) ta del av bankinformation vid undersökning av brott, men också för vissa skatteadministrativa syften. Insynen kan ske på olika sätt; genom en administrativ eller rättslig process efter förfrågan gällande en särskild skattskyldig, genom att skattemyndigheten har rätt att själv söka upp informationen i banken, genom tillgång till centraliserade databaser, eller genom automatisk överföring av viss information.²¹

3.1 Närmare om informationsutbyte för beskattningsändamål

Varför finns det då ett behov av utbyte av bankinformation mellan stater för beskattningsändamål? I viss mån står svaret att finna i själva företeelsen *skadlig skattekonkurrens*. Eftersom det är ett faktum att länder utnyttjar skattesystem som en attraherande faktor i förhållande till investerare av olika slag, önskar de stater vars skatteunderlag riskerar att försvagas, skydda sina potentiella skatteintäkter. I sammanhanget bör således betonas att informationsutbyte och meningen med detta kan ses från olika håll. Två olika system för beskattning av inkomst aktualiseras; beskattning i källstaten samt beskattning i hemviststaten. Vad gäller den stat som lämnar informationen innebär själva uppgiftslämnandet ett problem för landets skattesystem. Ofta är detta uppbyggt för att investeringar och inkomster skall kunna hemlighållas och undandras beskattning i hemviststaten. För hemviststaten, däremot, är informationsutbytet nödvändigt för att beskattning skall kunna ske i enlighet med statens reglering. I enlighet med OECD:s modellavtal för fördelning av taxeringsrätt, tillämpar flertalet medlemsstater principen om beskattning i hemviststaten (för en mera utförlig beskrivning av modellavtalet, se nedan). Många stater, ofta med ofördelaktig geografisk placering eller knappa naturresurser, ser, som ovan nämnts, förmånliga skatteregler som ett effektivt och legitimt sätt att locka

²¹ *Access to Bank Information*, s. 7-8.

till sig investerare; företag såväl som privatpersoner. Genom att bankerna erbjuder vattentät sekretess, kan pengar placeras i banker i dessa stater utan att "hemviststaten" ges möjlighet till insyn i ekonomiska förhållanden och förehavanden. På detta sätt undandras varje år enorma belopp från beskattning i hemviststaten. Det bör betonas att detta undandragande kan ske på brottslig väg, genom exempelvis skattebedrägeri, eller på fullt laglig väg genom vad som brukar kallas "skatteplanering". Vidare kan de medel som placeras i stater vilka tillämpar banksekretess utgöras av medel förvärvade i laglig, såväl som olaglig verksamhet. Kapital kan exempelvis vara förvärvat genom laglig verksamhet, men därefter på ett olagligt sett ha undandragits beskattning i hemviststaten. Kapital kan också vara förvärvat genom olaglig verksamhet, men på ett helt lagligt sätt placerat utomlands.

3.2 Det tekniska informationsutbytet inom OECD

Det automatiska informationsutbytet utförs inom OECD i enlighet med the *OECD Standard Magnetic Format for Automatic Exchange*, vilket innebär att informationen utbyts via magnetband. Som ett led i det pågående arbetet gällande hur skattskyldiga skall identifieras, har OECD utfärdat en rekommendation att stater gör det obligatoriskt för skattskyldiga i det land som är registreringsland, att uppge sitt skatteregistreringsnummer, även kallat TIN (se nedan). Detta nummer skall uppges till banker, arbetsgivare och andra, vilka skall vidarebefordra uppgifterna till skattemyndigheten; som i sin tur via magnetband vidarebefordrar uppgifterna till behörig myndighet i hemviststaten. Problemen gällande en tillämpning av detta system väntas inte vara fåtaliga, vilket påpekas av bl.a. Fredrik Lövestedt vid Finansdepartementet²². Svårigheterna gäller såväl tillämpning som granskning och kontroll och utgörs av såväl politiska och tekniska som juridiska hinder.²³ Lövestedt framhåller att bankerna är oroliga för det tekniska förfarandet, men att antalet uppgifter från Sverige inte kommer att vara särskilt stort, relativt sett. Snarare kommer RSV att få in ett stort antal uppgifter gällande svenskt sparande utomlands, med eventuella medföljande identifieringsbekymmer gällande den faktiska betalningsmottagaren.

3.3 Tax Identification Number - TIN

Ett problem vid utbyte av information är själva identifikationen av den person en viss information gäller. I Sverige har vi personnummer; vissa stater tillämpar särskilda skatteregistreringsnummer, vilka, som ovan nämnts, brukar kallas TIN - utläst som Tax Identification Number. Sådana nummer tillämpas förvisso även i Sverige gällande momsbeskattningen. Systemet förefaller fungera väl, men skall det tillämpas gällande samtliga

²² Fredrik Lövestedt, anställd vid Finansdepartementet. Lövestedt nås på tel. 08 - 405 10 00, genom växel. Telefonintervju utförd 2003 - 06 - 11.

²³ Norrman, Bo, *Globaliseringens effekter på skatterna och på beskattningsverksamheten*, SN nr 1-2 2001, s. 13, med vidare hänvisning till Tanzi, Vito, *Taxation in an Integrating World*, 1995.

skattskyldiga för inkomster i utlandet kommer det att gälla ett mycket stort antal transaktioner.²⁴ Alla utom fem OECD-medlemsstater tillämpade TIN år 1997. Obligatoriskt angivande av detta nummer ansågs vara det mest effektiva sätt att tillse att gränsöverskridande inkomster beskattas på rätt sätt.²⁵ Klas Björklund vid Riksskatteverket²⁶ påpekar att en person eller ett företag kan ha flera olika TIN-nummer, ett faktum som kan tänkas orsaka problem. Skall då ändå bara skickas eller överföras *ett* av dessa TIN-nummer? Björklund förutser vidare problem vad gäller själva samordningen av TIN-nummer mellan staterna, liksom att risk för "kidnappande" av TIN-nummer kan tänkas förekomma, innebärande angivande av annat än det egna TIN-numret i syfte att undkomma beskattning. På detta sätt kan, enligt Björklund, betalningsmottagare och tillgångar komma att glida genom systemet.

3.4 Banksekretess

Banksekretessens innebörd är att den enskilda bankkundens förhållanden till och i banken inte skall röjas för obehöriga. Syftet med sekretessen är att skydda "kundernas" personliga förhållanden, men också att undvika att betydelsefulla affärshemligheter, vilka avslöjats i förhållande till banken, röjs. Banksekretessen utgör därmed en viktig faktor i en stats ekonomi, då den främjar företagande genom att erbjuda trygghet. Att skilja från banksekretess är sk. "institutionssekretess", vilken innebär att myndigheter är ålagda (i Sverige enligt Sekretesslagen (1980:100)) att iaktta tystnadsplikt inom samt mellan myndigheter. En självklar anledning till förekomsten av institutionssekretess torde enligt min mening vara det faktum att myndigheterna inom ramen för sin verksamhet har tillgång till uppgifter vilka ofta rör enskildas intimt personliga och ekonomiska förhållanden.

Banksekretessen, däremot, hänför sig ursprungligen till det kontraktuella förhållandet mellan en bank och dess kund, genom att själva förhållandet som sådant förpliktigar banken att behandla den information den har tillgång till konfidentiellt. Utöver de kontraktuella skyldigheterna erbjuder numera alla länder, mer eller mindre, tillstånd, men även påbud för bankanställda, att avstå från att avslöja information för allmänheten. Avslöjande av dylik information skulle inte enbart innebära intrång i rätten till privatliv, utan också en risk för störningar i den enskildes ekonomiska förhållanden.²⁷

Sekretessen har således en given betydelse för att bankväsendet skall fungera ändamålsenligt; för att bankerna skall kunna fylla sin funktion krävs

²⁴ Jfr Mutén, s. 708f., som betonar svårigheter i samband med hur skattskyldiga skall registreras.

²⁵ Se C(97)29/FINAL, *Recommendation of the Council on the use of Tax Identification Numbers in an international context*, OECD 1997, st. 9 i inledningen samt under p. I. 1.

²⁶ Klas Björklund, anställd vid Riksskatteverket; rättsenheten; skatteenheten; avdelningen ansvarig för utbyte av information. Björklund nås på direktnummer 08 - 764 79 84. Telefonintervju utförd 2003 - 06 - 11.

²⁷ Jfr *Access to Bank Information*, s. 7.

naturligtvis att de åtnjuter sina kunders förtroende, vilket inte vore möjligt om de hemligheter bankerna anförtroddes fördes vidare till tredje man. Riskerna med röjandet av information vore att kapitalet flödade vidare till en annan stat med mera strikta sekretessbestämmelser, vilket torde leda till att bankernas välorganiserade och kontrollerade verksamhet för näringslivets kapitalförsörjning och enskilt sparande stördes. Om fysiska och juridiska personer vidare i större utsträckning än som nu är fallet underlät att utnyttja bankerna för sina ekonomiska angelägenheter vore det till nackdel för det allmänna, då en stor del av dessa angelägenheter skulle hamna utom kontroll. Även utländska investerares villighet att samarbeta med svenska banker torde minska väsentligt. Banksekretessen avser således inte endast att främja fysiska och juridiska personers intressen, utan även att främja intressen hänförliga till banker, näringslivet i övrigt samt samhället i stort.²⁸

Banksekretessen medför dock även negativa aspekter, p.g.a. att den skyddar från statlig insyn i olika ekonomiska förhållanden. Då bankärenden är sekretessbelagda kan olika rättsstridiga och brottsliga verksamheter fortgå ohämmade. Häribland kan nämnas penningtvätt (såsom exempelvis då medel från narkotikahandel eller smuggling "omvandlas" till pengar från lagliga verksamheter) och skattebedrägerier.

Banksekretessen utgör vidare ett stort hinder i det arbete som världen över utförs av stater och organisationer i syfte att reducera skadlig skattekonkurrens, då den försvårar, faktiskt ofta omöjliggör vad gäller utländska investeringar, beskattning i hemviststaten. Vad som således torde eftersträvas är en kompromiss där två olika sidor tillgodoses i väl avvägd utsträckning. De två skilda sidorna utgörs dels av den enskildes intresse av skydd, varigenom förtroendet till bankväsendet upprätthålls, dels av intresset att motverka missbruk av sekretessen för ändamål vilka är mindre önskvärda ur det internationella samfundets synvinkel.²⁹

Banker i Sverige har skyldighet att lämna uppgifter till skattemyndigheterna gällande sina kunders ekonomiska förhållanden enligt 1 kap 10 § bankrörelselagen (1987:617, BRL). Denna inskränkning av sekretessen har skett genom att brott mot densamma har ansetts legitimt då det föreligger särskilda eller "behöriga" skäl. Bestämmelsen gäller dock främst för verksamhet inom bankerna; i det allmännas verksamhet tillämpas istället bestämmelserna i sekretesslagen. Straffansvar följer dock inte på brott mot den i BRL påbjudna tystnadsplikten.

Typiskt sett innehåller efterfrågad bankinformation ofta information om konton, information om identitet eller legal struktur hos kontoinnehavare liksom information om parter vid finansiella transaktioner. I 1998-års rapport, rekommendation nr 7, (s. 45) föreskrivs att länderna borde se över

²⁸ Se Nial, Håkan/ Jansson, Per-Ola, *Banksekretessen*, Svenska Bankföreningen 1987, s. 17f.

²⁹ Jfr Nial/Jansson, s. 18, samt *Access to Bank Information*, s. 7.

lagstiftning, annan reglering och praxis gällande skattemyndigheters tillgång till bankinformation i syfte att avlägsna hinder.

3.4.1 Vilken information är skyddad?

Föremålet för sekretessen är, enligt 1 kap 10 § BRL "enskildas förhållanden till bank". Vad innebär då detta? Enligt Nial måste detta vara ett uttryck för just enskilda fysiska eller juridiska personers förhållanden i relation till en bank i egenskap av, just, bank.³⁰ Den fysiska eller juridiska personen utgör således en "kund" hos banken, vilket utesluter rättsförhållandet mellan banken och dess anställda (det arbetsrättsliga förhållandet), liksom till den fastighetsägare varav banken hyr verksamhetslokalen eller till en av banken anlita advokat (kontraktuella förhållanden).³¹ Vad som är avsett att omfattas av sekretessen är exempelvis kunder som anlitar en bank genom att söka kredit, sätta in pengar eller hyra ett bankfack.

Tystnadsplikten i 1 kap 10 § BRL innebär således att innebörden i förhållanden mellan bank och kund inte får obehörigen röjas. Tystnadsplikten innebär dock likväl att själva frågan om en person har en förbindelse med banken eller inte är omständigheter som inte får obehörigen röjas. För en konkurrent kan det vara av stort intresse att veta vilken bank ett visst företag är knutet till.

Vidare gäller, enligt ordalydelsen, sekretessbestämmelsen enskildas förhållande till just banken och inte enskildas förhållanden i övrigt. Nial menar dock att begreppet inte kan tolkas så snävt, utan att även omständigheter med omedelbart samband med den enskildes förhållande till banken omfattas.³² Nial anser vidare att begreppet "enskildas förhållanden till bank" måste anses omfatta såväl personliga som ekonomiska förhållanden.³³

Förekomsten av anonyma och numrerade konton kan utgöra ett hinder för effektivt informationsutbyte mellan myndigheter i olika stater. Om kontohavarens identitet inte är känd för banken, framstår de uppgifter den har att utbyta gällande storlek på transaktioner som tämligen meningslös för den stat som önskar mottaga informationen. De flesta OECD-medlemsstater tillåter inte förekomsten av anonyma bankkonton; i Österrike och Tjeckien är sådana dock tillåtna under vissa särskilda omständigheter.³⁴

³⁰ Se Nial/Jansson, s. 26.

³¹ Jfr SOU 1984:26 *Ny lagstiftning. Bankrörelselag, del 1. Betänkande av banklagsutredningen*, s. 193 samt prop. 1986/87:12 *Bankrörelselag. Bankaktiebolagslag. Sparbankslag. Föreningsbankslag*, s. 211.

³² Se Nial/Jansson, s. 28.

³³ Se Nial/Jansson, s. 32.

³⁴ Jfr *Access to Bank Information*, s. 35.

4 Introduktion gällande arbetet inom EU/OECD³⁵

Uppförande- OECD-
koden³⁶ rapporterna³⁷

Kriterier för identifiering av skadliga skatteåtgärder

i) Inga eller endast nominella skattesatser	O	X
ii) Avvikelse gällande vissa skatteåtgärder från det allmänt tillämpade skattesystemet	X	X
iii) Ring-fencing * från den nationella ekonomin	X	X
iv) Frånvaro av substantiell verksamhet	X	X**
v) Avvikelse från internationellt accepterade principer gällande beräkning av taxerad inkomst	X	X
vi) Brist på insyn (administrativa åtgärder)	X	X
vii) Brist på effektivt informationsutbyte (lagstiftad banksekretess)	-***	X
viii) Andra ekonomiska indikatorer	O	X

X = kriteriet är uttryckligen angivet
O = kriteriet är angivet
- = kriteriet är inte angivet

* "Ring-fencing" innebär att en viss del av en stats skattesystem, vissa särskilda skatteåtgärder, är otillgängliga för skattebetalare som är medborgare i staten, eller att att dessa skatteåtgärder erbjuds endast i förhållande till skattebetalare som inte är medborgare. Det handlar med andra ord om en separation av skattesystemen, där den förmånliga lagstiftningen är reserverad för utländska investerare.

** Kriterier om brist på substantiell verksamhet tillämpas inte längre inom OECD vad gäller att definiera vad som utgör ett icke-samarbetsvilligt skatteparadis, p.g.a. de tillämpningsssvårigheter som har visat sig uppkomma i samband med detta kriterium. Observera att kriteriet dock även fortsättningsvis, enligt mina slutsatser, kommer att tillämpas när det gäller att definiera vad som utgör skadliga skatteåtgärder; inom stater som inte utgör skatteparadis.

*** En av de mest relevanta skillnaderna mellan Uppförandekoden och OECD-rapporterna utgörs av det faktum att banksekretessbestämmelser inte utgör ett av de

³⁵ Idén till, liksom i stor utsträckning innehållet i, tabellen är hämtat från Pinto, Carlo, *EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right Path Been Undertaken?*, Intertax Vol. 26, Issue 12, 1998, s. 392.

³⁶ Uppförandekoden gäller endast beskattning av juridiska personer. I uppsatsen behandlas frågor relaterade till beskattning av juridiska personer inte i vidare mån än i syfte att, i föreliggande tabell, tjäna som jämförelseobjekt mot arbetet inom OECD.

³⁷ OECD - rapporterna gäller såväl beskattning av juridiska som av fysiska personer.

*kriterier som används för att identifiera skadliga skatteåtgärder i enlighet med uppförandekoden, medan detta kriterium inom OECD används för att identifiera skatteparadis. Faktum är dock att en stat kan vara en högskattestat, tillämplande vissa skadliga skatteåtgärder, eller också helt och hållet ett skatteparadis. Exempel på högskattestater med banksekretess utgörs av Luxemburg och Schweiz, vilka uppvisar OECD:s striktaste regler om banksekretess, men som likväl ålägger sina medborgare en betydande skattebörd.*³⁸

³⁸ Se Pinto, s. 393f.

5 Arbetet inom OECD

Inom OECD har en rapport utarbetats, kallad "*Harmful Tax Competition, An Emerging Global Issue*", ("1998-års rapport"). Ansvarig för arbetet på området är den så kallade skattekommittén, "Committee on Fiscal Affairs". Samtliga medlemsstater i EU är också medlemmar i OECD, men OECD omfattar därutöver även ett antal andra stater.³⁹ Luxemburg och Schweiz valde dock att avstå från att såväl godkänna rapporten, som att anta rekommendationerna och är således inte bundna i samarbetet kring rapporten.⁴⁰

1998-års rapport har följts av ytterligare två uppföljande rapporter⁴¹, i vilka frågan om hur skattekonkurrens skall bekämpas har utvecklats. I 2001-års rapport har beslutats att vid avgörande av om en stat utgör ett samarbetsovilligt skatteparadis ("unco-operative tax haven", min översättning), skall kriteriet gällande brist på substantiell lokal verksamhet inte beaktas; detta av den enkla anledningen att kriteriet är svårbedömt. Svårigheterna gällde undersökandet av existensen av faktorer som gjorde substantiell verksamhet ofördelaktig. Vid kategorisering av skatteparadis som samarbetar, respektive väljer att inte samarbeta, skall istället endast beaktas, förutom skattesats, skattesystemens transparens respektive system för effektivt utbyte av information.⁴²

I inledningen till OECD:s inledande skattekonkurrensrapport anförts ökade möjligheter till skattekonkurrens som en av globaliseringens negativa effekter. En indelning görs i tre olika typer av skattesystem, nämligen skatteparadis, parallellskattestater och normalskattestater. För att en adekvat jämförelse skall kunna genomföras, samt för att en kategorisering överhuvudtaget skall vara möjlig, används två olika system som jämförelseobjekt. Vad som jämförs är beskattning av inkomster från verksamheter, vilka är lätta att flytta mellan olika stater.

Karakteriserande för skatteparadis är att ingen eller en obetydlig skatt för en viss inkomst uttas i förhållande till systemet i den andra staten. I

³⁹ För samtliga medlemsstater, se OECD:s hemsida; [www.oecd.org]

⁴⁰ Luxemburg hade bl.a. svårt att acceptera dels att "the reputation test" skulle användas för att identifiera skatteparadis, då detta kriterium inte har någon objektiv grund och dels att syftet med hela informationsutbytet framstod vara snarare att avskaffa banksekretessen än att motverka skadlig skattekonkurrens. Schweiz, å sin sida, ansåg hela arbetet vara alltför svårt i sin tillämpning, men också att det faktum att låga skattesatser användes som ett kriterium för att identifiera skadliga skatteåtgärder, var klart olämpligt. Innehållande av skatt borde också vara ett alternativ till informationsutbyte, enligt den schweiziska staten. Se 1998-års rapport, Annex II, s. 73-78.

⁴¹ *Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Comité on Fiscal Affairs. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices* (Cit. 2000-års rapport), OECD 2000, samt 2001-års rapport.

⁴² Se 2001-års rapport, s. 10, p. 27-28.

parallelskattestater, däremot, läggs i den första staten en betydande skattebörda på såväl inkomster hos fysiska personer som hos bolag. Dock medges där skatteförmåner, vilka likväl förorsakar betydande skatteförmåner i förhållande till beskattningen i den andra staten. Inkomsten blir således föremål för låg, eller obefintlig, effektiv beskattning.⁴³

5.1.1 Att identifiera skatteparadis och parallelskattestater

Att bedöma huruvida en viss stat utgör ett skatteparadis förorsakar betydande svårigheter; däremot förefaller det vara i viss mån enkelt att kategorisera parallelskattestater. Anledningen till detta, torde enligt min mening vara, att kategoriseringen av en stat som skatteparadis utgör en så avgörande och offensiv handling, att otydlighet och tveksamhet i ett visst fall kan tänkas leda till en, för den aktuella utvärderade staten, positiv bedömning.

5.1.1.1 Skatteparadis - Tax Haven

De kriterier som i 1998-års rapport anges för identifikation av skatteparadis är följande⁴⁴:

- No or only nominal taxes (ingen eller endast nominell beskattning)
- Lack of effective exchange of information (brist på effektivt informationsutbyte)
- Lack of transparency (brist på insyn)
- No substantial activities (ingen substantiell verksamhet)

Det första kriteriet, gällande ingen eller endast nominell beskattning är ett nödvändigt, men inte tillräckligt kriterium för att identifiera ett skatteparadis.⁴⁵ Redan i 1998-års rapport förutsågs potentiella tillämpningsproblem gällande det fjärde kriteriet, gällande substantiell lokal verksamhet. I 2001-års rapport tas avstånd från detta kriterium vad gäller kategorisering av skatteparadis såsom samarbetsvilliga respektive samarbetsovilliga; ett beslut taget i ljuset av diskussioner förda med de stater som i enlighet med 1998-års rapport klassificerats som skatteparadis har detta beslut tagits.⁴⁶ Sedan tidigare tillämpas även det sk. ryktes-testet ("the reputation-test", min översättning) vilket innebär att om ett skatteparadis framställer sig själv som ett sådant; exempelvis genom att marknadsföra sig som en stat där betydande skatteförmåner kan erhållas och som kan användas för att undvika beskattning i hemviststaten, eller har rykte om sig att utgöra ett sådant, skall detta kunna utgöra grund för klassificering såsom skatteparadis.⁴⁷ Detta ryktestest är inte av samtliga stater uppskattat.

⁴³ Jfr Dahlberg, s. 212.

⁴⁴ 1998-års rapport, s. 23, Box 1.

⁴⁵ Se 1998-års rapport, s. 22f, p. 52, i jämförelse med Dahlberg, s. 212.

⁴⁶ 2001-års rapport, s. 10, p. 27-28.

⁴⁷ Se 1998-års rapport, p. 46 samt 52. Användningen av "the reputation-test" eller "criterion of reputation" utgjorde en av anledningarna till att Luxemburg föredrog att inte instämma med rapportens slutsatser och därmed heller inte bli bunden av rapporten eller dess rekommendationer, se 1998-års rapport, Annex II, s. 74f.

Utvecklingen i syfte att eliminera skadlig skattekonkurrens har enligt min mening visat sig vara förbluffande snabb. Hotet om motåtgärder, exempelvis specialgranskning och svartlistning i OECD-rapporterna har fått flertalet av skatteparadiserna att stryka sådana skatteåtgärder som har ansetts särskilt skadliga, för att undvika att hamna på OECD:s lista över skatteparadis som inte samarbetar (unco-operative tax havens). Således har 31 av sammanlagt 38 av OECD klassificerade skatteparadis vidtagit åtgärder i syfte att undvika uppförande på listan. Dessutom har Vanatu nu vidtagit åtgärder vilka innebär ett strykande från listan.

De stater som ännu inte har klassificerats som samarbetsvilliga är följande⁴⁸:

- 1 Andorra
- 2 Liechtenstein
- 3 Liberia
- 4 Monaco
- 5 Marshall Islands
- 6 Nauru

5.1.1.2 "Parallellskattesystem" - Harmful preferential tax regime

Parallellskattesystemen identifieras genom följande kriterier⁴⁹:

- No or low effective tax rates
- "Ring fencing" of regimes
- Lack of transparency
- Lack of effective exchange of information

Observera att kriteriet gällande brist på effektivt informationsutbyte i detta sammanhang används i syfte att identifiera skadliga skatteåtgärder. Utöver dessa "nyckelkriterier" erbjuds i rapporten ytterligare vägledning genom p. 69-79. Vid identifiering av parallellskattesystem kan dessutom viss ledning fås från de tre frågeställningar som läggs fram i rapporten; de tre frågorna är dock avsedda att vara till hjälp vid utvärdering av de förmånliga skattereglernas reella eller potentiella skadliga verkningar för övriga stater. Här noteras frågan om skattelagstiftningen medför att verksamhet flyttas mellan stater utan att någon ny betydande verksamhet skapas i den stat som erbjuder förmånliga skattevillkor; om den utövade aktiviteten i staten med förmånlig skattelagstiftning motsvarar investeringarna i samma stat, liksom om den förmånliga lagstiftningen utgör det huvudsakliga skälet till verksamhetens geografiska placering.⁵⁰

⁴⁸ I enlighet med information tillgänglig på hemsidan för OECD genom följande länk, *Förteckning över unco-operative tax havens*, (den 9 juni 2003), <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-103-nodirectorate-no-12-28534-22,00.html>

⁴⁹ 1998-års rapport, s. 27, Box II.

⁵⁰ 1998-års rapport, s. 34f, p. 80-84.

5.1.2 Motåtgärder

För att motarbeta skadlig skattekonkurrens har 19 rekommendationer och sex riktlinjer utarbetats och antagits. Viktigast kan sägas vara rekommendation nr 15, vilken innehåller såväl de sex riktlinjerna som uppmaningen till medlemsstaterna att inrätta ett "Forum on Harmful Tax Practices". Detta forum utgör den grupp som har utfört arbetet med att identifiera och kategorisera skatteparadis och parallellskattestater, men även analyserat effektiviteten hos de föreslagna motåtgärderna.⁵¹ Även rekommendation nr 7 och 8 har betydelse i kontexten för denna uppsats; nr. 7 gäller skattemyndigheters tillgång till bankinformation, medan nr. 8 behandlar bredare och mera effektivt informationsutbyte mellan stater. Enligt rekommendation nr. 8 borde stater genomföra program för att intensifiera utbytet av information gällande sådana transaktioner i skatteparadis och parallellskattestater som konstituerar skadlig skattekonkurrens.

Eftersom flertalet av världens stater står utanför OECD, är det arbete som inom organisationen utförs i förhållande till dessa stater inte på något sätt obetydligt. De flesta av de stater som står utanför samarbetet inom OECD *påverkas av*, eller *påverkar* enligt min mening skattekonkurrensen världen över på ett eller annat sätt. En betydande risk föreligger att ett förbiseende av aktivitet i utanförstående stater medför att ekonomisk aktivitet, hemmahörande inom OECD, istället flyttar till stater som står utanför organisationen. En sådan utveckling skulle ge dessa stater en stark konkurrensfördel ur skattesynpunkt och även minska effektiviteten av hela arbetet inom OECD. Kongresser anordnas därför med stater i olika regioner.⁵²

5.2 OECD:s modellavtal för beskattning av inkomst och av kapital

Inom OECD har utarbetats ett modellavtal, avsett att användas av stater i syfte att reglera beskattning mellan stater för att förhindra dubbelbeskattning samt underminering av skattebaser.⁵³ Modellavtalet är upprättat i en form som gör det tillämpligt på bilaterala avtal. Modellavtalet gäller, enligt art. 2, p. 1, samtliga skatter på inkomst och kapital, oavsett på vilket sätt dessa åläggs medborgarna.

Art. 26 i modellavtalet gäller utbyte av information. Där stadgas, att de avtalsslutande staterna skall utbyta sådan information som är nödvändig för att uppfylla konventionens regler samt sådana regler i nationell rätt, som inte är i strid med konventionen. All mottagen information skall behandlas

⁵¹ Se 1998-års rapport, rekommendation 1-19, särskilt rekommendation nr 15, innehållande riktlinjer och regler gällande "Forum on Harmful Tax Practices".

⁵² Jfr 2000-års rapport, s. 22, p. 28-29.

⁵³ Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital (Cit. Modellavtalet). Lydelsen från den 28 januari 2003 är använd.

konfidentiellt i enlighet med nationella regler och skall endast beredas sådana personer tillgång, vilka har behörighet att utreda skattskyldighet hänförlig till, respektive inkräva, sådan skatt som faller inom konventionens tillämpningsområde. Dessa personer skall dessutom endast använda informationen för sådana syften. Informationen får avslöjas i rättegångar samt i domar. Art. 26 kan dock inte vid sin tillämpning ålägga någon stat att utföra en viss uppgift i strid med lagar och administrativ praxis i denna stat, att tillhandahålla information vilken inte är möjlig att inhämta i enlighet med statens lagar eller den normala administrativa proceduren, eller att tillhandahålla information vilken skulle innebära ett avslöjande av en handels-, affärs-, industri- kommersiell eller yrkesmässig hemlighet eller handelsprocess, eller information, vars tillhandahållande vore stridande mot statens ordre public. Hur själva utbytet som sådant skall ske, regleras inte i modellavtalet. För detta syfte har i stället ett separat modellavtal utarbetats (se nedan under rubriken "Agreement on Exchange of Information on Tax Matters").

5.3 Agreement on Exchange of Information on Tax Matters

I syfte att underlätta utbytet av information mellan stater för skatteändamål, utarbetades ett modellavtal av *The OECD Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information*, vilket kallas *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*.⁵⁴ Mandatet för upprättande av detta avtal återfinns i OECD rapporten från 1998, där bristen på effektivt informationsutbyte framhölls som ett nyckelkriterium gällande identifiering av skadliga skatteåtgärder. Modellavtalet om informationsutbyte är således tänkt att möta de standarder som gäller för OECD-initiativet om skadliga skatteåtgärder. Arbetsgruppen omfattade, förutom representanter från medlemsstater, även representanter från flera finansiella centra, såsom exempelvis Bermuda, Cayman Islands, the Isle of Man, Malta och Seychellerna. Det framstår, enligt min mening, vara en klar fördel att representanter för de territorier som arbetet med informationsutbyte är tänkt att motarbeta, närvarat under arbetets gång. Dessa stater torde inte med tillförsikt se fram emot ett lyftande av banksekretess för skatteadministrativa ändamål, då just banksekretess samt fördelaktiga skatteregler är vad som lockar investerare till dessa regioner. Om avtal om samarbete i syfte att eliminera skadlig skattekonkurrens kunde nås med dessa territorier torde arbetet underlättas avsevärt. Avtal eller inte avtal; oavsett vilket torde det faktum att representanter för territorierna är involverade i arbetet innebära att framsteg på området inom en överskådlig framtid hamnar inom räckhåll. En oroande faktor i sammanhanget synes vara att informationsutbytet kan tänkas leda till att företag och andra flyttar sin verksamhet till de stater som inte deltar i utbytet. För att förhindra detta

⁵⁴ I enlighet med pressmeddelande av den 18/4/2002.

<http://oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-3-no-12-28532-103,00.html>
(Informationen hämtad den 15 maj 2003.)

uppmanas till en fortlöpande dialog i syfte att avtalet skall komma att tillämpas gällande så många stater som möjligt.⁵⁵

Avtalet är utformat för att dels kunna utgöra ett bilateralt system, men också för att kunna, multilateralt, sammanföra olika bilaterala avtal, varmed systemet således är inte multilateralt i ordets gängse mening.⁵⁶ De bilaterala avtalen omfattar samtliga skatter som de avtalande staterna önskar inkludera under avtalets tillämpningsområde.

Det multilaterala avtalet avses bl.a. gälla skatter på inkomst och kapitalvinst, förmögenhet samt fast egendom, art 3 p. 1. Utbytet av information skall, enligt art. 5, ske efter förfrågan från den kompetenta myndigheten i en avtalsslutande stat och det åligger respektive stat att tillse att den kompetenta myndigheten har tillgång till den information som är nödvändig, inom vissa, i avtalet, definierade gränser. Exempelvis kan krav inte uppställas gällande tillhandahållande av sådan information som vare sig är tillgänglig för myndigheten eller i någon persons förvar eller kontroll, som befinner sig på statens territorium, enligt art. 2. Regler för vad som konstituerar ett legitimt nekande att utföra begärt utbyte återfinns vidare i art. 7. I enlighet med artikel 5 omfattas endast utbyte av information på begäran och således inte automatiskt eller spontant utbyte. Avtalet behandlar vidare skatteutredningar utomlands (tax examinations abroad).

I enlighet med artikel 1 i avtalet skall utbytet av information mellan de avtalsslutande staternas kompetenta myndigheter gälla sådan information som kan förutses vara relevant (is foreseeably relevant) vid administration och genomdrivande av nationella lagar gällande skatter inom avtalets tillämpningsområde. Uttrycket att informationen "skall förutses vara relevant" avser att möjliggöra utbyte i största möjliga utsträckning, samtidigt som "fiskeexpeditioner" (fishing expeditions) i syfte att av en händelse upptäcka intressant information gällande på förhand ospecificerade personer, skall uteslutas. Informationen skall innehålla fakta som kan förutses vara relevant för bestämmande, utredning och indrivande av sådana skatter, väckande och genomdrivande av skatteanspråk samt undersökning och åtal i skatteärenden. Särskilda regler om sekretess uppställs i artikel 8. I övrigt gäller att lagstadgat rättighetsskydd, eller rättighetsskydd enligt nationell administrativ praxis gäller i den mån den inte på ett orimligt sätt förhindrar eller fördröjer det effektiva informationsutbytet. Exempel på sådan nationell rätt kan vara en rätt att bli underrättad om utbytet, eller en rätt att ifrågasätta det sätt på vilken informationen har inhämtats.⁵⁷

⁵⁵ Jfr *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters* (OECD 2002), 18/4 2002, s. 2. p. 4. Tillgängligt via följande länk:

<http://www.oecd.org/pdf/M00028000/M00028528.pdf>

⁵⁶ Se *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, s. 2. p. 5.

⁵⁷ Se kommentaren till *Agreement on Exchange of Information on Tax Matters*, s. 14, under artikel 1, p. 3 och 5. Eventuell bundenhet av avtalskommentaren fastställs i enlighet med internationella principer.

6 Sparandedirektivet

6.1 Beslutsgången inom EU

Den legala grunden på skatteområdet för antagande av direktiv gällande direkt beskattning av fysiska såväl som juridiska personer brukar utgöras av art. 94 EGf (fd. art. 100). Denna artikel är allmänt utformad och således inte endast avsedd att utgöra grund för direktiv gällande skatter.

I artikeln stadgas följande:

Rådet skall enhälligt på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén utfärda direktiv om tillnärmning av sådana lagar och andra författningar i medlemsstaterna som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.

Kommissionen har exklusiv förslagsrätt. När ett förslag har lagts fram för rådet är det upp till ordförandelandet att avgöra vad som skall ske därefter. Normalt tas förslaget upp till diskussion relativt snart efter framläggandet. Direktiv på skatteområdet tas av det sk. Ekofinrådet, vilket utgörs av medlemsstaternas ekonomi- och finansministrar. Kommissionen deltar inte formellt i rådsbeslut men ett antagande kräver i princip kommissionens goda minne, då kommissionen har möjlighet att när som helst under rådets behandling av förslaget (fram till dess att ett antagande är gjort), dra tillbaka detta med följd att något beslut inte kan fattas.

Kravet på enhällighet utgör ofta ett hinder för "snabba" beslut på området och därmed även ett hinder för utveckling. Kommissionen har föreslagit ett bredare användande av andra metoder än lagstiftning; vad som brukar kallas "soft-legislation", av samma typ som uppförandekoden. Grunden för genomförandet och genomdrivandet av denna är sk. kollegial påverkan (peer pressure).⁵⁸ På grund av skillnader i olika nationella intressen finns det även, enligt min mening, stora chanser att genom kompromisser uppnå framgångsrika överläggningar på området, varför samlade ansatser som exempelvis det så kallade skattepaketet har förhållandevis stora chanser att röna framgång, jämfört med om de olika däri ingående enheterna skulle behandlas separat och isolerat från varandra. Såsom situationen utvecklar sig gällande åtgärder i ett paket kan en stat möjligen lättare acceptera ett nederlag i en fråga då detta nederlag kompenseras av en framgång gällande en annan del.⁵⁹ I takt med utvidgningen av unionen kommer problemen troligen att eskalera. Ju fler stater som måste samtycka, desto svårare att nå beslut. Detta faktum har väckt en diskussion inom EU, vilken gäller en

⁵⁸ Se KOM(2001) 260 slutlig, s. 23, p. 4.3.

⁵⁹ Jfr Mattsson, s. 748.

möjlig övergång till beslutande genom kvalificerad majoritet i stället för enhällighet i skattefrågor.⁶⁰

6.2 Bakgrund - EU:s "skattepaket"

Skattepaketets utlästa namn lyder: "*Ett åtgärds paket för att angripa skadlig skattekonkurrens i Europeiska unionen*"⁶¹ och paketet ligger i linje med den handlingsplan för den inre marknaden som har presenterats av kommissionen.⁶² Själva grunderna för den skattepolitik som tagit sig uttryck genom skattepaketet blev synliga vid ett informellt Ekofinmöte 1996. Behovet av samordnade åtgärder på europeisk nivå för att minska snedvridande effekter på den inre marknaden, förhindrande av betydande förluster av skatteintäkter samt underlättande för utveckling av skattestrukturer i en mera sysselsättningsvänlig riktning, var några av de bakomliggande motiven och målen. Man hoppades kunna vända trenden mot ett ökat skattetryck på arbete i förhållande till mera lätttrörliga skatteunderlag.⁶³ Det har från EU:s sida betonats att syftet med hela skattepaketet inte är en fullständig harmonisering av skattesystemen i medlemsstaterna, då en sådan åtgärd skulle strida mot subsidiaritetsprincipen.⁶⁴

Arbetet gällande skattepaketet torde inte ha varit helt enkelt, då vissa medlemsstater önskade mera ingripande åtgärder, medan andra motsträvt emotsåg varje samordning av skattepolitiken.⁶⁵ Bakom dessa splittrade åsikter bland medlemsstaterna återfinns enligt min mening det faktum att vissa stater har stora intäkter just till följd av denna skadliga skattekonkurrens, med den logiska följd att andra stater går miste om stora skatteintäkter till följd av samma system. Kommissionen konstaterade att arbetet med åtgärder som i ett paket har den fördelen att kompromisser är lättare att uppnå, samtidigt som det betonas att det faktiskt finns ett politiskt åtagande för medlemsstaterna att göra framsteg på detta område.⁶⁶

⁶⁰ Kommissionen uttalar bl.a. att den är av uppfattningen att det är nödvändigt med en övergång till omröstning med kvalificerad majoritet, åtminstone i vissa skattefrågor, men att det tills vidare att krävas enhällighet vid beslutsfattandet. Se KOM(2001) 260 slutlig, p. 2.4., sjunde stycket.

⁶¹ KOM(97) 564 slutlig.

⁶² CSE(97) 1 av den 4 juni 1997, *Handlingsplan för den inre marknaden*.

⁶³ KOM(97) 564 slutlig, s. 2, p. 2.

⁶⁴ Kommissionären Mario Monti har gällande till hela skattepaketet uttalat att: "Let me be clear on the objectives of the package: it is a targeted effort to tackle harmful tax competition and to eliminate some distortions in the single market, it is not intended to raise taxes, which would damage the international competitiveness of the Union, nor is it intended to be the start of a process of a wholesale tax harmonization, which would be incompatible with the subsidiarity principle." Monti, Mario, *The Climate is Changing*, EC Tax Review 1998/1. s. 2.

⁶⁵ Jfr KOM(97) 564 slutlig, s. 3, p. 6.

⁶⁶ KOM(97) 564 slutlig, s. 4, p. 7.

6.3 Syftet med direktivet

Behovet av ett direktiv om beskattning av sparande inom gemenskapen botten i det faktum att medborgare i EU-länder placerar medel i utländska banker utan att redovisa dessa i deklARATIONEN i hemstaten, varmed hemviststaten går miste om skatteintäkter. P.g.a. avsaknad av samordning mellan medlemsstaterna kan enskilda personer därmed ofta undvika beskattning i hemvistsstaten, vilket leder till att den inre marknaden störs samtidigt som en snedfördelning av skatteintäkter mellan medlemsstaterna orsakas. Genom ett utbyte av information mellan medlemsstater avses beskattning i hemviststaten möjliggöras. Syftet med direktivförslaget var dock inte att harmonisera den nationella beskattningen av dylika inkomster.⁶⁷

6.3.1 1998-års förslag

Det ursprungliga förslaget, byggande på de fem i skattepaketet presenterade principerna, lades fram av kommissionen den 20 maj 1998⁶⁸. I förslaget användes den så kallade "samexistensmodellen". Varje medlemsstat skulle ges rätt att välja mellan att tillämpa ett system där källskatt tas ut på räntebetalningar gjorda till fysiska personer med hemvist i en annan medlemsstat och att utbyta information med den faktiska betalningsmottagarens hemviststat.

6.3.2 2001-års förslag

Under tre års tid diskuterades det ursprungliga förslaget, men en överrenskommelse var svår att nå. I 2001-års förslag övergavs samexistensmodellen, till fördel för det allmänna informationsutbytet, vilket efter en övergångsperiod skulle gälla för samtliga stater. Kommissionen betonade att utbyte av information på så bred internationell grund som möjligt återspeglade den internationella utvecklingen mot allt mer administrativt samarbete och utbyte av information mellan skatteförvaltningar.⁶⁹

6.3.3 Det slutgiltiga direktivet 2003

2001-års direktivförslag ersattes i maj 2003 av ytterligare ett, uppvisande stora likheter men även vissa skillnader. En skillnad är hänförlig till längden av övergångsperioden, vilken inte längre skall vara tidsbegränsad utan istället beroende av när "avtal" om informationsutbyte efter begäran gällande en specificerad skattskyldig, i enlighet med OECD:s Model

⁶⁷ Jfr direktivförslaget s. 35, Konsekvensbedömning. Förslagets konsekvenser för näringslivet, särskilt små och medelstora företag, p. 1.

⁶⁸ Förslag till direktiv i syfte att säkerställa en effektiv minimibesättning av ränteinkomster från sparande i gemenskapen, EGT C 212, 8.7.1998. (KOM/98/0295 slutlig). (Cit. 1998-års förslag). Förslag till rådets direktiv i syfte att sörja för en effektiv beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar i gemenskapen (KOM/2001/0400 slutlig), 18.7.2001, s. 13. (Cit. 2001-års förslag).

⁶⁹ Se 2001-års förslag, s. 4, p. 5.

Agreement on Exchange of Information on Tax Matters, ingåtts med vissa stater (se art. 10(2) i direktivet). Vidare kommenteras i preambeln till direktivet, under p.(24)⁷⁰, att fram till dess att USA, Schweiz, Andorra, San Marino, Monaco och Liechtenstein liksom medlemsstaternas beroende och associerade territorier, tillämpar liknande eller samma åtgärder som de i direktivet aktualiserade, finns risk för att kapital flödar ut ur gemenskapen. Även Klas Björklund⁷¹ påpekar en uppenbar risk för att sparande lokaliseras till stater utanför gemenskapen, men menar att någonstans måste ju arbetet börja. Dessutom är det, enligt Björklund, ofta av intresse för den sparande att ha tillgångarna placerade i en närliggande region. Trots betydande kulturella olikheter, känns det troligen ofta tryggare att ha pengarna inom räckhåll inom gemenskapen där uppfattningen om den enskildes kontroll över pengarna ter sig större.

P.g.a. risken för kapitalflykt ut ur gemenskapen är det nödvändigt att direktivet tillämpas först då tillräckliga garantier för tillämpning av liknande åtgärder har uppnåtts gällande samtliga ovan nämnda stater och territorier, se vidare art. 17(2), där det stadgas att direktivets bestämmelser skall tillämpas *tidigast* fr.o.m. den 1 januari 2005. Då direktivet börjar tillämpas krävs att samtliga länder i viss utsträckning häver bestämmelser om banksekretess.⁷²

Vid rådets möte i Luxemburg den 3 juni 2003, antogs skattepaketet slutligt och fullständigt.⁷³ Rådet konstaterar att, i enlighet med den internationella utvecklingen på området, utbyte av information på så vid basis som möjligt, skall vara den huvudlinje varefter arbetet skall löpa.⁷⁴ Rådet konstaterar vidare att tillräcklig försäkran gällande tillämpning av samma regler som i de 12 medlemsstaterna, eller som i de tre medlemsstater som har beviljats undantag, har uppnåtts i förhandlingar med samtliga relevanta beroende eller associerade territorier. Dessa territorier, vilka utgörs av Kanalöarna, Isle of Man samt de relevanta beroende eller associerade territorierna i Karibiska havet, skall tillämpa endera regelsystemet från det datum som sätts för implementering av direktivet. Underförstått ligger det faktum att när (och om!?) Österrike, Belgien och Luxemburg övergår till att tillämpa systemet med automatiskt utbyte av information, skall de territorier som tillämpar källskattesystemet även de övergå till att tillämpa systemet med automatiskt informationsutbyte, att gälla från samma datum som de tre undantagna medlemsstaterna.⁷⁵

70 Jfr även *The European Union's Proposed New Directive on Savings Tax*, International Contract Adviser, Vol. VII, No. 1, 2001, s. 15, där det kommenteras att detta krav uppställt av Österrike och Luxemburg, i syfte att förhindra att kapital efter direktivets ikraftträdande flödar från dessa länder ut ur gemenskapen; utan fördelar för medlemsstaterna men med uppenbara nackdelar för de två nämnda länderna.

71 Vid telefonintervju 2003 - 06 - 11.

72 Jfr *The European Union's Proposed New Directive on Savings Tax*, s. 15f.

73 Se Presse 149, nr 9844/03, s. 18.

74 Se Presse 149, nr 9844/03, s. 18.

75 Se Presse 149, nr 9844/03, s. 18. Se dock Mutén, s. 708. Mutén uttalar sig skeptiskt gällande möjligheterna att övertala dessa territorier att tillämpa regelsystemen.

Vad gäller nytillkomna medlemsstater skall kapitel III direktivet inte tillämpas gällande dessa. Undantaget gällande källskatteförfarande kommer således inte att tillämpas på fler än de tre som nu har beviljats undantag, varande Österrike, Belgien och Luxemburg. Artiklarna 14 och 15 i kap. III, vilka stadgar om undanröjande av dubbelbeskattning och överlåtbara skuldebrev, kommer dock att tillämpas även gällande nytillkomna medlemsstater. Kommissionen åläggs att fortsätta överläggningar med Schweiz, Liechtenstein, San Marino, Monaco, Andorra samt USA i syfte att framhålla informationsutbyte som unionens absoluta mål och att rapportera till rådet senast den 31 december 2006 om fortskridandet av dessa förhandlingar. Förhandlingar skall även inledas med finansiella centra i syfte att åstadkomma tillämpning av likvärdiga regler som de unionen ålägger sina medlemsstater.⁷⁶

6.4 Direktivets materiella innehåll

Syftet med det föreliggande direktivet är att medlemsstaterna skall lämna information om räntebetalningar till skattemyndigheten i spararens hemvistland för att möjliggöra en effektiv beskattning av ränteinkomsterna där.

Förslaget torde innebära att vissa ändringar i svensk lagstiftning måste företas; bl.a. föranleds ändringar för att anpassa lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter (2001:1227) till de skyldigheter som direktivförslaget ålägger staterna genom betalningsombuden. I Sverige föreligger dock redan en omfattande upplysningsskyldighet för utbetalare av ränta i enlighet med bestämmelser i ovan nämnda lag. Vidare krävs troligen ändringar i lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden. Fredrik Lövestedt⁷⁷ vid Finansdepartementet menar dock att en tillämpning av direktivet ligger så långt fram i tiden och att eventuella lagändringar för närvarande är svåra att förutse. Spontant säger han sig dock inte kunna se att några mera omfattande lagändringar kommer att krävas.

6.4.1 Betalningsombud

Direktivet skall tillämpas av betalningsombudet; vilket innebär att det är den ekonomiska aktör som utbetalar ränta till den faktiska betalningsmottagaren, eller sörjer för att ränta betalas direkt till förmån för denna, som samlar in informationen eller tillämpar regler om källskatt. Oftast är det fråga om ett finansinstitut, men då gäldenären gör räntebetalningen direkt, anses denne vara betalningsombud.⁷⁸ Betalningsombudet är således den sista mellanhanden i varje kedja av mellanhänder som betalar ränta direkt till,

⁷⁶ Se Presse 149, nr 9844/03, s. 18f, p. 3-5.

⁷⁷ Telefonintervju utförd 2003 - 06 - 11.

⁷⁸ 2002/C 48/13, Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om *Rådets direktiv i syfte att sörja för en effektiv beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar i gemenskapen*, EGT C 48, 21.2.2002, s. 56 (cit. 2002/C 48/13, Yttrande från ESK).

eller ombesörjer att ränta betalas direkt till förmån för, den faktiska betalningsmottagaren. De skyldigheter som betalningsombudet åläggs, kan innebära vissa ytterligare administrativa kostnader genom att de exempelvis tvingas anpassa administrativa förfaranden och datasystem. Reglerna har i största möjliga utsträckning förenklats, i syfte att minimera dessa potentiella problem, genom att regler gällande identifiering och lämnande av uppgifter har baserats på gällande krav enligt internationella regler och "känn-dina-kunder"-regler. Det är vidare upp till medlemsstaterna att överföra direktivet till nationell lagstiftning och när så sker skall detta göras under beaktande av behovet att hålla kostnader och extraarbete på ett minimum.⁷⁹

Betalningsombudet skall sörja för att uppgifterna lämnas till behörig myndighet i den egna etableringsstaten. Betalningsombudets uppgift är definierad som att alla relevanta uppgifter om räntebetalningar skall samlas in. Behörig myndighet i respektive medlemsstat är de myndigheter som har anmälts av medlemsstaterna. Den behöriga myndigheten i betalningsombudets stat skall sedan automatiskt och minst en gång om året (senast två månader efter beskattningsårets utgång) vidarebefordra uppgifterna till behörig myndighet i hemvistmedlemsstaten.

Såsom ESK framhåller, framstår inte direktivet ha en enkel teknisk utformning. Tillämpningen är tämligen komplicerad. Särskilt för små och medelstora företagare innebär det en beaktansvärd börda att sätta sig in i och tillämpa samtliga regelsystem - såväl bokföring som deklareration, momsredovisning och nu även redovisning av utbetalad ränta. ESK tar vidare upp ytterligare en viktig aspekt; att inte enbart konkurrensnedvridning inom gemenskapen är av vikt, utan även snedvridning av konkurrensen i förhållande till tredje land. Den börda som nu åläggs företagen inom EU går utöver vad som krävs av företag i länder utanför gemenskapen, vilket ger företag i de sistnämnda länderna en konkurrensfördel.⁸⁰

6.4.2 Inkomster som omfattas

Förslaget innehåller en ny definition av räntebetalning, vilken avviker från sedan tidigare existerande definitioner i medlemsstaterna. Definitionen är vidare och innefattar samtliga inkomster från fordringar. Inom direktivets tillämpningsområde återfinns således inkomster från inhemska och internationella obligationer (inklusive nollkupongobligationer och tillväxtobligationer), upplupen ränta, kapitaliserad ränta, utdelning från fonder och kapitaliserad ränta från kapitaliseringsfonder om räntan eller

⁷⁹ Se direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, EGT L 166, 28.6.1991, s. 77. Jfr även 2001-års förslag, Konsekvensbedömningen, s. 35. ESK kritiserar kommissionens konsekvensbedömning på den grund att den tar alltför lätt på de svårigheter som kan tänkas uppkomma, särskilt inom finanssektorn och menar att det vore en fördel om konsekvensbedömningen gjordes av en oberoende instans, såsom exempelvis ECB, se 2002/C 48/13, Yttrande från ESK, s. 59, p. 4.11.

⁸⁰ 2002/C 48/13, Yttrande från ESK, s. 59, p. 4.9.

utdelningen hänför sig till en fordran. Liknande inkomster vilka förmedlas via strukturer använda som ersättning för företag för kollektiva investeringar, såsom exempelvis trustar och partnership, omfattas också. Däremot täcker direktivet inte utdelning på aktier och liknande värdepapper och inte heller reavinster. Denna åtskillnad innebär i ett källskattesystem vissa gränsdragningssvårigheter mellan räntor och reavinster för t.ex. nollkupongobligationer. Inkomster från såväl försäljning och återbetalning som inlösen av fordran omfattas. Vid klassificeringen använder man sig av en så kallad "look-through approach", vilken innebär att definitionen även omfattar inkomster som uttryckligen härrör från räntebetalningar som delas ut av fondföretag, av de rättssubjekt som anges i punkt 3.6 (dvs. de som valt att behandlas som fondföretag) samt av företag för kollektiva investeringar etablerade utanför EU. Vinster från försäljning, inlösen eller återbetalning av aktier eller andelar i sådana fondföretag faller under direktivets föreslagna tillämpningsområde, under vissa särskilda förutsättning, hänförliga till investeringsprocent i fordringar. I första hand innefattas en andel av räntan i försäljningsvinsten och i andra hand, för det fall ränteandelen inte kan fastställas, innefattas totalbeloppet.⁸¹ Bland de problem ESK uppmärksammar återfinns klassificering av fondföretag. En tröskel har fastställts; inkomster från företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) som har investerat minst 15% (40% under övergångsperioden) i fordringar, faller under direktivets tillämpningsområde. ESK menar att denna tröskel är för låg och att det krävs en väsentlig höjning för att i stort sett alla fondföretag inte skall omfattas av direktivet. ESK pekar också på problematiken kring att betalningsombud skall behöva känna till företagets investeringspolicy, liksom att definitionen av inkomster från fondföretag inte alltid är helt klar och att förslagstexten kommer att innefatta inte endast ränta i egentlig mening utan också inkomster som inte varit avsedda att falla under direktivförslaget tillämpningsområde.⁸²

6.4.3 Kapital- och pensionsförsäkringar

I kommentaren till direktivförslaget om beskattning av sparande uppmärksammar ESK att flera inkomstkällor inte omfattas av förslaget; bl.a. vissa försäkringsförmåner. Idag finns ett märkbart intresse av dylika försäkringar, vilka täcker fysiska risker, men ändå är i stort jämförbara med de investeringar i fordringar som omfattas av direktivet.⁸³

Hur kommer det sig att dessa två sparandeformer inte har kommit att falla under direktivets tillämpningsområde? Vad är det som gör att dessa sparandeformer har ansetts vara mera privilegierade och värda att undanta? Vad gäller pensionsförsäkringarna är det möjligen så att staten i hög grad tjänar på att medborgarna på egen hand ombesörjer försörjningen efter pensionen. I takt med att medborgarna pensionssparar möjliggörs också

⁸¹ Jfr Fernlund, Carl Gustav, *Arbetet med skattefrågor inom EU under Sveriges ordförandeskap*, SvSkT 2000, s. 995.

⁸² 2002/C 48/13, Yttrande från ESK, s. 60, p. 5.1. - 5.3.

⁸³ 2002/C 48/13, Yttrande från ESK, s. 60, p. 5.11.

lagändringar vilka minskar folkpensionen i motsvarande mån. Detta innebär alltså i förlängningen att vi betalar lika mycket (eller mer) i skatt medan systemet återför allt mindre till varje medborgare. En anledning till detta torde vara att allt färre arbetsföra människor förvärvsarbetar, vilket innebär att en stor del av inbetalad skatt betalar arbetslöshetsförsäkring, sjukpenning, livränta och så vidare.

6.4.4 Faktisk betalningsmottagare

Den faktiska betalningsmottagaren utgörs, enligt art. 2 direktivet, av den fysiska person en räntebetalning är destinerad till. Räntebetalningar till förmån för bolag och andra juridiska personer omfattas inte av förslaget; däremot gör det, av förenklingskäl, för tillämpningen ingen skillnad om inkomsten utgör en inkomst från affärsverksamhet eller privata investeringar. I förenklings syfte anses vidare mottagaren av en räntebetalning vara den faktiska betalningsmottagaren, såvida inte annat påvisas av mottagaren.⁸⁴ När ett betalningsombud finner information vilken antyder att den som mottager räntebetalningen inte är den faktiska betalningsmottagaren, skall betalningsombudet vidta rimliga åtgärder i syfte att fastställa den verkliga betalningsmottagaren, i enlighet med art. 2(2), samt art. 3(2).

6.4.5 Vilken information skall utbytas?

I artikel 3 uppställs de miniminormer som gäller för fastställande av den faktiska betalningsmottagarens identitet och hemvist. Vad gäller ett betalningsombuds befintliga kundkrets bör tillit kunna visas de uppgifter som samlats in för andra ändamål. När det gäller avtalsförbindelser som upprättats efter direktivets genomförande, skall identiteten bestå av namn, adress och skattenummer eller något annat identifieringsnummer, eller om sådant nummer saknas, av födelsedatum och födelseort. Denna information torde dock, enligt min mening, inte vara särskilt svår att manipulera i syfte att undkomma skatt! De medlemsstater som utbyter information står heller inga medel till buds att i sådana fall underlåta att utbyta information för att istället utta källskatt, i syfte att undvika att inkomster inte kommer att kunna bli föremål för beskattning i hemviststaten. Visserligen finns, i betalningsombudets etableringsstat, information om hur utbetalning sker, eventuellt kontonummer, varigenom det enligt min mening torde gå att spåra den faktiska betalningsmottagaren. Detta förfarande torde dock innebära tidskrävande arbetet för såväl betalningsombud som för skattemyndigheter i de berörda länderna. Ett hänförande av den faktiska betalningsmottagaren till en viss stat såsom hemviststat, borde vidare enligt min mening vara en uppgift för skattemyndigheter i berörda länder och inte en uppgift för betalningsombuden!

Enligt art. 8 skall den utbyta informationen omfatta den faktiska betalningsmottagarens identitet och hemvist, i enlighet med ovan

⁸⁴ Se kommentaren till 2001-års förslag, art. 2(1). Se även sparandedirektivet, art. 2 (1c) samt art. 3.

behandlade regler i art. 3, betalningsombudets namn och adress, den faktiska betalningsmottagarens kontonummer, eller, om sådant saknas, identifierande uppgifter om den räntebärande fordran samt upplysningar om den räntebetalning som har utförts till förmån för den faktiska betalningsmottagaren, i enlighet med regler i punkt 2. Ytterligare upplysningar får lämnas.

6.4.6 Undantag för källskatteförfarande

Belgien, Luxemburg och Österrike ges rätt att uppbära källskatt under en övergångsperiod, men skall likväl inleda informationsutbyte så snart detta är möjligt och allra senast det datum då gemenskapen har slutit avtal i enlighet med bestämmelser i art. 10(2). Källskatten skall, enligt art 11, uppgå till 15% de första tre åren och till 20% för de därpå följande tre åren, samt 35% för resterande del av övergångsperioden. Av uttagen källskatt skall vidare 75% av skatten överföras i en klumpsumma till respektive hemvistland, utan att specificera faktiska betalningsmottagare, senast sex månader efter det att beskattningsåret i betalningsombudets medlemsstat har löpt ut och det är upp till "källskattestaterna" att tillse att nödvändiga åtgärder vidtas för intäktsfördelningens smidiga fungerande.⁸⁵ Att de tre undantagna staterna har rätt att ta ut källskatt och att undlåta att lämna ut information om sparande i staten, innebär dock inte att övriga medlemsstater har frihet från att vidarebefordra information till dessa stater. De ingår så att säga ensidigt i utbytet av information; genom tagande men ej givande.

Anledningen till att källskatteförfarandet för dessa tre stater är att föredra framför informationsutbytet är naturligtvis att de tillämpar banksekretess.⁸⁶ Den medgivna dispensen är enligt min mening troligen resultatet av en politisk kompromiss snarare än av att de berörda staterna behöver revidera sin lagstiftning i högre grad än övriga stater.

Hemviststaten har rätt att införa regler om beskattning, dock med en tillhörande skyldighet att avräkna den källskatt som redan har betalats. Det är således hemviststaten som har skyldighet att vidta åtgärder för att undvika dubbelbeskattning! I enlighet med art. 14(2), skall "credit of tax-metoden" tillämpas, vilket innebär att hemviststaten skall medge ett avdrag motsvarande uttagen källskatt från den skatt som hemviststaten önskar ålägga inkomsten. Om den uttagna källskatten överstiger det skattebelopp som ska betalas, skall denna överskjutande del återbetalas av hemviststaten. I direktivet finns vidare bestämmelser som innebär att betalningsombud i de tre undantagna medlemsstaterna på begäran av den faktiska betalningsmottagaren, skall underlåta att ta ut källskatt för att istället utbyta information med hemvistmedlemsstaten, se art. 13.

⁸⁵ Art. 12.

⁸⁶ 2002/C 48/13, Yttrande från ESK, s. 59, p. 4.13.

6.5 Sparandedirektivet i förhållande till dir. 77/799/EEG

När direktiv 77/799/EEG om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter på området direkt och indirekt beskattning antogs omfattade det endast inkomst- och kapitalskatt. I ett senare skede utvidgades direktivets tillämpningsområde⁸⁷ till att även omfatta mervärdesskatt, vilken dock även regleras av andra förordningar och direktiv.⁸⁸ Direktiv 77/799/EEG tillhandahåller tre olika modeller för informationsutbyte mellan staterna. Dessa tre utgörs av utbyte på begäran i enskilda fall, automatiskt utbyte samt spontant utbyte. Direktivet utgör den rättsliga grunden för informationsutbyte mellan medlemsstaternas "behöriga myndigheter"⁸⁹ och som ett övergripande mål med regleringen ställs bekämpningen av bedrägeri inom gemenskapen.⁹⁰

I art 9(3) i sparandedirektivet fastslås att art 8 i direktiv 77/799/EEG inte skall tillämpas på de uppgifter som skall vidarebefordras enligt direktivet. Om den artikeln hade tillämpats, funnes risk för ett undergrävande av förslagets regler. Detta gäller särskilt den punkt som berör möjligheten att tillhandahålla information enbart på ömsesidigt grundval.⁹¹ En strikt tillämpning av de båda direktiven skulle alltså urholka de övergångsbestämmelser som gäller för de tre undantagna länderna och dessas uttagande av källskatt.

⁸⁷ Tillämpningsområdet utvidgades till att även omfatta mervärdesskatt genom direktiv 79/1070/EEG, EGT L 331, 27.12.1979, s. 8.

⁸⁸ Såsom exempelvis förordning (EEG) nr 218/92 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning, EGT L 24, 1.2.1992, s. 1.

⁸⁹ Se 2002/C 80/16, Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén, gällande KOM(2002) 10 slutlig, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om det önskvärda i att fortsätta åtgärdsprogrammet för att förbättra skattesystemen på den inre marknaden*, EGT C 80, 3.4.2002, s. 76, p. 1.1. samt 1.1.1. (Cit. 2002/C 80/16, Yttrande från ESK).

⁹⁰ Jfr 2002/C 80/16, Yttrande från ESK, s. 76, p. 2.4.

⁹¹ Se 2001-års förslag, s. 13, kommentar till art 8, p. 3.

7 Slutsatser

7.1 Arbetet inom EU

Visserligen antogs skattepaketet av rådet den 3 juni 2003 och vad gäller direkt beskattning av mobila inkomster har således en viss grad av samordning beslutats inom EU.⁹² Detta får anses vara ett stort steg framåt vad gäller den skattemässiga integrationen inom unionen. På området skadlig skattekonkurrens och mera avgränsat; området utbyte av information, framstår det dock som enkelt att konstatera en hel del frågor återstå att lösa. Problemen är ingalunda enkla, då antalet inblandade stater är mycket högt och motstående intressen gör sig gällande på olika nivåer. Såsom tidigare nämnts utgör just skatter och skattesystem ett konkurrensredskap för utsatta regioner - utsatta geografiskt sett, eller naturekonomiskt. För att finansiera sjukvård, pensioner och dylikt krävs alltid betydande summor, vilka på något sätt måste allokeras till staten. Finns resurserna inte bland de egna medborgarna krävs andra åtgärder och insatser från statens sida. En relativt enkel åtgärd med, ofta, vittgående effekter, är att med förmånliga skatteregler locka kapitalstinna fysiska och juridiska personer att på olika sätt göra investeringar och placera kapital. Förutom förmånliga skatteregler krävs då även banksekretess; utan regler om sådan vore de förmånliga skattereglerna tämligen meningslösa. Hemviststaten skulle då göra gällande och även genomdriva sina skatteanspråk i förhållande till den egendom som fortfarande befann sig i hemviststaten, inom räckhåll för statens händer. Följaktligen värnar många stater den banksekretess som möjliggör finansiellt välmående.

Uppförandekoden och OECD-rapporterna, innehåller delvis olikartade regler i syfte att komma till rätta med skadlig skattekonkurrens. En av skillnaderna hänför sig till att EU:s uppförandekod endast är avsedd att tillämpas inom gemenskapen; inom vilken inga skatteparadis anses finnas. Således saknar koden en definition av skatteparadis. En betydande skillnad föreligger mellan att vara en högskattestat med vissa skadliga inslag, såsom exempelvis Luxemburg, eller att vara ett renodlat skatteparadis. Inom OECD däremot, finns en definition av vad som karaktäriserar ett skatteparadis. Ett av de kriterier (gällande substantiell verksamhet) som tidigare tillämpats vid identifiering av skatteparadis kommer framöver att uteslutas från tillämpning, då skatteparadisen delas in i de som samarbetar respektive de som inte samarbetar, på den grund att bestämmelsen befanns vara svårtillämpad. Ett samarbetande skatteparadis undgår uppförande på OECD:s ”svarta lista” och innebörden av samarbetet är helt enkelt att skatteparadiset avskaffar sådana åtgärder som ansetts ha skadliga effekter. Hela skattepaketet är nu, som sagt, antaget av rådet. Detta antagande ger hela området en särställning, såväl vad avser uppförandekoden, (vilken dock

⁹² Se Presse 149, nr 9844/03.

är antagen sedan tidigare med karaktär av politiskt bindande resolution), som vad avser sparandedirektivet och direktivet om beskattning av räntor och royalties. Att en sådan särställning tillskapas har två grunder; dels kommer domstolen i fortsättningen att kunna ge dom över åtgärder som kan anses vara i strid med direktiven och dels ges förutsättningar för tillämpning genom direkt effekt om direktivens regler anses vara så klara och tydliga att sådan kan tillämpas och en viss medlemsstat har brustit vad gäller implementeringen. Även kommissionen kommer att ha en helt annan möjlighet att ingripa vid bristande uppfyllelse av bestämmelserna. Därigenom tillskapas möjligheter för att tillse att direktiven efterlevs på en annan nivå än vad som är fallet gällande exempelvis uppförandekoden eller arbetet inom OECD. Tillgången till dessa olika uppföljande institut får därmed anses ha en stor fördel ur tillämpning- och efterlevandesynpunkt. Anledningen till att skattepaketet har kunnat antas är, i förhållande till sparandedirektivet, att tillräcklig försäkring har uppnåtts gällande tillämpningen av samma procedurer som de 12 medlemsstaterna vilka kommer att tillämpa utbyte av information, eller som de tre stater⁹³, vilka medgett undantag och tillstånd att tillämpa ett system med källskatt, i samtliga relevanta beroende eller associerade territorier.⁹⁴

Min slutsats vid en överblick av situationen inom EU är tämligen enkel. Två olika tänkbara lösningar torde finnas gällande de problem som tas upp till diskussion i föreliggande uppsats; nämligen antingen en harmonisering av direkta skatter, till en början inom EU, för att sedan eventuellt successivt utvidgas på det globala planet, eller också att länder tvingas anpassa sina skattesystem till omvärlden för att inte hamna i skattekonkurrensens kölvatten. De länder som, kanske p.g.a. tillfredsställelse med det egna skattesystemet, tvingas åse skattebaserna undermineras, kommer enligt min mening att upptäcka att det inte finns någon annan utväg än att följa strömmen inom endera systemet. För det fall att en harmonisering av skatterna inte följer, kommer arbetet med att eliminera skadlig skattekonkurrens och hinder för den inre marknaden att fortgå i all oändlighet. Så länge skattesystemen ser olika ut, kommer inkonsistenser att förekomma! En harmonisering av skattesystemen skulle dock innebära ett överväldigande arbete och med tanke på att beslut om skatter skall fattas med enhällighet, enligt art. 94 EGf, torde detta i princip vara näst intill omöjligt.

En följdfråga blir naturligtvis om det är önskvärt med en total harmonisering av skatter - inom EU respektive globalt. I och med EMU kommer penningpolitiken att försvinna såsom nationellt styrmedel, lämnandes till medlemsstaterna en snäv handlingsfrihet även i fråga om finanspolitiken. Så utkristalliseras enligt min mening ett av syftena med EMU; att föra finanspolitiken närmare med den därpå följande harmoniseringen av beskattningen - även om harmonisering av beskattningen inte i nuläget utgör ett av målen med EMU, torde detta bli en

⁹³ Närmare bestämt Österrike, Belgien och Luxemburg.

⁹⁴ Se Presse 149, nr 9844/03, s. 18.

följd på sikt. Vilken relativ enkelhet som skulle prägla administrationen inom unionen vid en harmonisering av skattesystemen! Istället för 15 (exklusive nyttillkommande medlemsstater) olika rättssystem att bedöma, utvärdera, ta hänsyn till - och dessutom olika kulturer, synsätt, inställningar - så i stället endast ett system; dock präglad av olika attityder och inställningar beroende på skilda kulturer i medlemsstaterna. Detta skulle underlätta för såväl administration som lagstiftare och domstolar.

Naturligtvis ser jag dock argumenten från medlemsstaterna; att en harmonisering av skattesystemen inte är ett av unionens mål, utan att målet enbart är att upprätta och upprätthålla en inre marknad. En harmonisering av skattesystemen skulle innebära en otrolig integration, i praktiken en federation, vilket är mindre önskvärt på många håll inom unionen. Såsom beskyddare av medlemsstaternas intresse av att behålla individualiteten och den mån av frihet som ännu kvarstår hos staterna, framträder här subsidiaritetsprincipen i art. 5 EGf, vilken stadgar att på de områden där gemenskapen inte har ensam behörighet skall den endast vidta en åtgärd om och i den mån samma åtgärd bättre kan uppnås av unionen än av medlemsstaterna. När det gäller direkt beskattning är dock frågan om det inte oftast är mera effektivt med åtgärder på gemenskapsnivå! Åtgärder på gemenskapsnivå underlättar såväl administrativt, som möjliggör vidtagande av enkla och översiktliga åtgärder mot dubbelbeskattning och undvikande av oavsiktliga hål i beskattningen.⁹⁵

Vad gäller det faktum att enhällighet krävs för lagstiftning gällande beskattning (enligt, som ovan nämnts, art 94 EGf, vilken brukar utgöra basen för direktiv och förordningar på området), har detta naturligtvis sina fördelar genom att beslut av så avgörande betydelse för medlemsstaterna, som skatter ofta har, inte kan tas utan samtliga medlemsstaters godkännande. Bland de negativa effekterna kan dock nämnas att skattesystem i allmänhet torde gagnas av en hög grad av flexibilitet - för att fylla upp de hål i skattesystemen som de skattskyldiga inte är sena att upptäcka. Att arbetet tillåts släpa inom EU torde ge de skattskyldiga en fördel genom att de kan utnyttja ett kryphål under längre tid då motåtgärder inte insätts omedelbart. Även om en stat kvickt upptäcker och reagerar mot en skatteplaneringsåtgärd, har den kanske inte möjlighet att genomföra motåtgärder med hänsyn till gemenskapsrätten. Detta får anses utgöra en betydande nackdel för skattesamarbetet inom unionen. Att diskussioner förs i riktning mot att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet istället torde därmed vara ett mycket välkommet inslag i debatten. Beslut med kvalificerad majoritet skulle kunna leda till en mera flexibel utveckling på området för direkt beskattning.

7.1.1 Sparandedirektivet

Sparandedirektivet torde innehålla ett antal potentiella tolkningsproblem. Så är förvisso fallet för flertalet direktiv, men naturligtvis är det en fördel om så

⁹⁵ Jfr KOM(2001) 260 slutlig, s. 8f, p. 2.4.

många som möjligt av de potentiella problemen kan elimineras redan på förhand. Ett potentiellt problem torde således vara vem som skall anses utgöra betalningsombud. I det fall en transaktion passerar genom många led är det troligt att ett betalningsombud söker överskjuta uppgiften på den som står före i ledet. Det mest frekvent förekommande fallet, inblandande betalningsombud, torde vara när en bank betalar ut ränta till en kontoinnehavare. I dessa fall uppstår dock troligen inga problem ur behandlad synvinkel.

Betalningsombuden har en nyckelposition i direktivets tillämpning då det är de som lämnar information om en utförd räntebetalning till hemvistmedlemsstaten - utan information står direktivets bestämmelser verkningslösa. En viktig fråga är därför hur får den här personen kan tvingas att verkligen lämna information – finns det några möjliga sanktioner för den som inte följer de implementerade reglerna? Eftersom direktivet inte innehåller några regler avseende denna fråga, torde det vara upp till medlemsstaterna själva att besluta om sådana regler hänförliga till genomdrivande. Vidare framstår det kunna finnas risk för uppkomsten av en betydande gråzon gällande huruvida samtliga betalningar verkligen kommer att redovisas. Exempelvis skulle en överenskommelse kunna nås mellan betalningsmottagaren och betalningsombudet, där den senare får del i den vinst som kan tänkas uppstå p.g.a. utebliven beskattning. Sådana problem torde dock vara mycket svåra att undvika.

Ett annat potentiellt problem gäller vad som skall anses utgöra en räntebetalning. Är tillämpningsområdet tillräckligt avgränsat och specificerat ur denna synvinkel? Vidare skapas troligen problem av den anledningen att endast vissa former av sparande är inkluderade under direktivets tillämpningsområde - vilket skulle kunna leda till att sparande enligt direktivet minskar till förmån för kapitalförsäkringar och pensionsförsäkringar, som har exkluderats från direktivets tillämpningsområde. Medborgarna skulle alltså kunna tänkas avsluta sparande med ränta och istället investera sparade medel i andra former av, ur skattesynpunkt, mera förmånligt sparande p.g.a. uteblivet informationsutbyte mellan myndigheter. En reglering av dessa sparandeformer vore därför önskvärd.

Förutom ovan nämnda tolkningsproblem kan även problem i förhållande till reglernas tillämpning bli aktuella. Direktivet träder, tidigast, i kraft först år 2004, varför de första uppgifterna under direktivet torde inkomma till skattemyndigheterna under år 2005. Vilka tillämpningsproblem som kommer att uppstå och vilka som kommer att förorsaka de största svårigheterna och den största arbetsbördan torde så långt på förhand vara svårt att förutse. Ett problem som dock redan på förhand kan förväntas rör identifieringen av den faktiska betalningsmottagaren. Eftersom inte ens länderna inom EU har ett samordnat system med personnummer, TIN eller liknande, förutom i moms-ärenden, kan betydande svårigheter förutses gällande kvaliteten på den information som kommer att utbytas. En låg kvalitet på informationen kan tänkas förorsaka svårigheter gällande

identifieringen av betalningsmottagaren. Identifiering är troligen ej alltid möjlig att utföra utifrån den information som har lämnats. Vidare är frågan vilken standard för själva överföringen som kommer att användas; blir det möjligen med hjälp av magnetband som inom OECD? Detta system framstår som förvisso inarbetat - men samtidigt som tämligen föråldrat.

Vidare ter det sig enastående att staterna efter relativt kort tid för förhandlingar och endast två omformulerade direktivförslag har lyckas enas på ett så pass känsligt område. Det faktum att tillräckliga garantier har uppnåtts gällande tillämpningen av "liknande åtgärder i beroende och associerade territorier" måste enligt min uppfattning ses som en enorm framgång för arbetet inom EU. Det handlar ju om territorier som har betydande inkomster just p.g.a. att bl.a. européer placerar kapital där. Har detta möjligen något med OECD att göra - att de framgångsrikt har lyckats utöva påtryckningar? Ett entydigt svar på frågan är jag inte kapabel att lämna, men jag skulle vilja påstå att den allmänna opinionen mot skatteparadis och skadlig skattekonkurrens i stort, troligen har bidragit i frågan. Dessutom har ju medlemsstaterna säkert i många fall haft ett starkt intresse av skattepaketets antagande, varför de på egen hand, politiskt, riktat starka påtryckningar mot de egna associerade och beroende territorierna.

Direktivets förutsättningar att ge ett lyckat resultat torde vara betydligt större nu när endast en modell, efter övergångsperioden, kommer att tillämpas. För samtliga inblandade parter måste enkelheten främjas av att endast ett system finns att tillgå. En förutsättning är att, efter övergångsperioden, de tre undantagna staterna övergår till modellen med utbyte av information. Att så inte skulle ske framstår dock inte som särskilt sannolikt med tanke på den press som kommer att ligga på dessa medlemsstater att likrikta sig. Ett flertal nya medlemsstater kommer att tillkomma under perioden, vilka inte kommer att medges undantag. Trycket kommer således snarare att öka än att minska. Betydande tillämpningsproblem torde dock kunna förutses inledningsvis under övergångsperioden, då anpassningen till inte endast ett, utan två nya system skall göras. Visserligen är varken systemet med utbyte av information eller källskatteuttag nytt i den bemärkelsen, men systemens samordnade tillämpning just på området beskattning av sparande är ju, trots allt, nytt.

Ytterligare en fråga uppkommer i relation till sparandedirektivet - huruvida sparande efter direktivets antagande kommer att flöda ut ur gemenskapen? Direktivet tillämpas visserligen oavsett om inkomster är hänförliga till investeringar inom eller utom gemenskapen - såvida betalningsombudet bedriver verksamhet inom denna. Betalningsombud utanför gemenskapen åläggs inte samma skyldigheter. Svårigheter hänförliga till kontrollmöjligheter gällande "utomgemenskapliga" investeringar kommer i enlighet med dagens situation, framöver att vara betydande. En viss risk torde också föreligga att sparandet lokaliseras till den stat som lyckas införa de minst komplicerade reglerna gällande informationsutbytet och undvikandet av dubbelbeskattning vid källskatteuttag. Troligen skulle dock enkelhet i förfarandet erbjuda så pass små skillnader att det framstår som

meningslöst att omlokalisera sparandet. Dessutom har ju medlemsstaterna möjlighet att ta efter den stat som lyckas bäst med implementeringen, för att likrikta de egna bestämmelserna i den mest lyckade riktningen.⁹⁶ Risken för omlokalisering framstår därför enligt min mening som mera uppenbar avseende länder utanför gemenskapen.

Vidare skiljer sig enligt min mening synsättet till viss del från det som manifesterats i direktivförslaget från 1998 sett till det grundläggande, bakomliggande motiven för direktivet. För 1998-års förslag var det bakomliggande syftet att en viss minimibesättning på sparande skulle företas inom gemenskapen, medan slutsatsen vad gäller 2001- och 2003-års förslag är att ytterligare ett steg har tagits innebärande att skatteintäkterna även skall fördelas mellan staterna med destination hemvistmedlemsstaten. Vid en studie av de två olika förslagen, framstår således det grundläggande syftet som delvis förändrat. Det nya inslaget har tagit syftet från en mera allmängiltig "unionsnivå" till en mera specifik "nationsnivå" genom att syftet inte längre framstår som enbart "att säkerställa en effektiv minimibesättning av ränteinkomster från sparande i gemenskapen" utan snarare som att säkerställa en besättning av inkomsterna i den faktiska betalningsmottagarens hemviststat. Detta torde kunna uttryckas som att fokus har tagits från *besättning*; till *besättning i en viss stat*. Anledningen till det förändrade synsättet vad gäller syftet torde kunna vara att det var en förutsättning för att en kompromiss skulle kunna nås. Unionen som enhet har naturligtvis ett intresse av att inbringa så stora skatteintäkter som möjligt till unionen, för att öka dess finansiella välmående, medan medlemsstaterna därutöver även har ett individuellt tilläggsintresse - att så stor del av skattekakan som möjligt hänförs till den egna staten. En negativ aspekt med det "slirande" syftet är att fokus troligen glider från att systemet för besättning skall utformas på bästa möjliga sätt ur olika aspekter, såsom gällande företagande, sysselsättning och unionens position globalt, till att systemet skall utformas på *det mest "rättvisa" sättet* för samtliga medlemsstater. I förhållande till tredje länder ger detta unionen en konkurrensnackdel då det krävs koncentration på interna förhållanden; troligen skulle unionen tjäna betydligt mera på att koncentrationen istället gällde konkurrenskraften i relation till tredje länder. Såsom nu är fallet framstår det som en union av olika enheter och marknader av skiftande storlek snarare än som en union med en gemensam inre marknad. För att unionen skall vara en väl fungerande enhet borde inre förhållanden vara av lägre prioritet, eller kanske snarare mera enkla att reglera och påverka, än relationer med omvärlden. Målet med unionen torde ju trots allt vara att tillförsäkra den så stor del av den globala ekonomin som möjligt, för att först därefter fördela internt mellan staterna i enlighet med rättvisepinciper.

Enligt min mening finns vidare en uppenbar risk att den börda som läggs på betalningsombud gällande räntebetalningar till betalningsmottagare inom EU blir orimligt hög. Det administrativa förfarandet i samband med överlämnande av de uppgifter som skall utbytas torde kräva stort arbete från

⁹⁶ Jfr 2001-års förslag, Konsekvensbedömningen, s. 37.

betalningsombudens sida; inte minst vad gäller säker identifiering av betalningsmottagaren, men också vad gäller hänförande av betalningsmottagaren till rätt hemviststat. För betalningsombud inom Sveriges gränser torde dock bestämmelserna inte bli alltför betungande, då svenska regler redan innebär att information skall lämnas till skattemyndigheterna genom kontrolluppgiftsskyldigheten. Samtliga medlemsstater torde dessutom redan tillämpa någon form av liknande reglering i syfte att åstadkomma korrekt beskattning av inkomster från sparande.

7.2 Arbetet inom OECD

Naturligtvis kan länder inte uppgivet bara konstatera att deras skattebaser undermineras och stillatigande iakttas när skatteunderlaget flyttar till lågskatteländer. Frågan är dock hur stort inflytande som egentligen kan tillskrivas de insatser som görs på EU- respektive OECD-nivå. Min åsikt är den att så länge enskilda stater önskar förbehålla sig rätten att på egen hand ansvara för sina skattesatser, kommer incitamenten till skattekonkurrens att kvarstå. Den internationella ekonomiska integrationen förefaller enligt min mening vara här för att stanna.

En nackdel för arbetet inom OECD är det faktum att Luxemburg och Schweiz inte har anslutit sig till de synsätt som framställs i rapporterna och således inte är bundna av vare sig rekommendationerna eller av rapporten som sådan.

Vidare har visserligen överläggningar pågått en tid med vissa av de länder som har klassificerats som skatteparadis, men incitamenten för dem att ingå avtal med medlemsstaterna i unionen i syfte att undvika skadlig skattekonkurrens framstår vid en första anblick som inte särskilt överväldigande. Uppenbarligen har det dock inte ansetts önskvärt bland de av OECD klassificerade skatteparadiserna att stå med på listan över samarbetsovilliga skatteparadis (unco-operative tax havens); då 31 av sammanlagt 38 skatteparadis har vidtagit åtgärder i syfte att *undvika uppförande på listan* och dessutom har Vanatu nu vidtagit åtgärder vilka innebär ett *strykande från listan*.

Orsaken till denna rädsla för OECD:s "svarta lista" skulle kunna diskuteras. Jag hade snarare väntat mig att de stater som villigt marknadsför sig som platser där hög beskattning i hemvistlandet kan undgås, torde se det som gratisreklam att de har så pass effektiva regler att de kategoriseras som "skatteparadis". Troligen är det den internationella trovärdigheten som står på spel; kanske handlar det om helt andra frågor vilka gör att staterna ogärna kommer på kant med andra stater liksom med internationella organisationer. Således blir kanske arbetet inom OECD mera framgångsrikt än vad som hade kunnat förutses - trots bristen på effektiva sanktioner. Vilket rykte en stat har internationellt visar sig således uppfattas som en faktor av stor vikt!

7.3 Särskilt om informationsutbyte

Vad gäller de olika formerna av utbyte av information förefaller det spontana utbytet vara det mest fördelaktiga, även om det automatiska utbytet är det mest vanligt förekommande. Det framstår som självklart att den stat, inom vars territorium en viss verksamhet försigår, har lättare att uppmärksamma denna, liksom att utreda den. Skulle staten vid undersökningar finna information som kunde vara värdefull för en annan stats skattemyndigheter, kan denna information således utbytas. Det handlar här inte om "fiskeexpeditioner" för den mottagande staten, utan det kan handla om helt normala och legala undersökningar som utförs av den stat i vilken verksamheten bedrivs, varvid information av en händelse upptäcks.

Såsom jag ser det, är problemen i samband med informationsutbyte av minst tre olika slag. För det första rör det sig om svårigheter att ingå avtal med stater som utnyttjar skattesystem som attraherande investeringsfaktor (för enkelhetens skull kallar jag dessa skatteparadis). Om information utbyts med hemviststaten minskar naturligtvis incitamenten att spara i det aktuella skatteparadiset. För det andra försvåras situationen av regler om banksekretess, vilka möjligen inte är helt lätta att revidera med hänsyn till opinionen i skatteparadiset. Slutligen, för det tredje, kvarstår alltid svårigheter med identifiering av den faktiska betalningsmottagaren. Även om, som i Sverige, legitimation alltid krävs av den som öppnar ett konto, kan bulvaner användas, legitimationer förfalskas och så vidare. Så länge ett enhetligt system med personnummer inte har inrättats världen över, kommer svårigheter även att uppkomma i många fall då den faktiska betalningsmottagaren skall uppsökas; är den enda information som är tillgänglig personens namn och födelsedatum samt födelseort, står problemen vid tillämpning nära till hands.

Vidare, såvitt avser problemen vid tillämpning av den källskattemetod som under övergångsperioden skall tillämpas av de tre undantagna länderna, kan hemviststaten inte vara förvissad om att den verkligen får hela den del av inbringad skatt som den är berättigad till. Såvida hemviststaten inte har information om hur stort kapital som förräntas på konton i källstaten och heller inte vilka personer som är mottagare av räntebetalningar, kan den inte göra några anspråk gällande. I relation till de tre undantagna medlemsstaterna kommer detta problem troligen inte att bli särskilt vittgående, även om det naturligtvis kan tänkas förekomma i begränsad omfattning, men om systemet skulle tillämpas över världen i övrigt kan, enligt min mening, stora bekymmer av detta slag förutses.

Ett problem i detta sammanhang utgörs vidare av förekomsten av banksekretess och den betydelse denna har för stater tillämpande dylika regler. En förutsättning för effektivt informationsutbyte är att banksekretessen inte sätter hinder i vägen, men för stater tillämpande banksekretess är själva hemlighållandet av transaktioner en förutsättning för inkomsternas förvärvande. Denna intressekonflikt utgör enligt min mening

själva kärnan vad gäller svårigheter vid informationsutbyte - kombinerat med det faktum att om skattekonkurrensen inte var skadlig skulle banksekretessen heller inte vara något problem...

Slutligen vill jag endast kommentera det faktum att den faktiska betalningsmottagaren i enlighet med regler i art. 13 i sparanddirektivet, ges rätt att välja att information om transaktionerna skall utbytas istället för att källskatt skall uttas. Detta innebär att betalningsmottagaren, för det fall att hemviststaten tillämpar lägre skatt på aktuell inkomst, har möjlighet att välja den mest fördelaktiga metoden.

7.4 Avslutande synpunkter

Vad gäller risken för instiftande av skatteåtgärder som kan anses ha skadliga verkningar, kan två olika synsätt anläggas. Dels, skulle man kunna anse, att såsom är fallet i EU där samarbetet är så nära sammanlänkat, torde risken för missbruk genom aggressiv skatteplanering vara som störst. Eftersom kännedom om andra medlemsstaters skatteåtgärder är relativt lättåtkomlig och den inre marknaden uppmanar till integration genom transaktioner över gränserna, torde alltför många investerare söka upp förmånliga skatteregler och flytta viss del av verksamheten, eller endast kapitalet (!) till det land som erbjuder dessa. Samtidigt är det ett faktum att de länder som framställer sig själva såsom skatteparadis och erbjuder förmånlig behandling, naturligtvis kan attrahera de företag och privatpersoner som nås av denna reklam. De regler som, i sådana skatteparadis, erbjuds utländska investerare, torde också till sin uppbyggnad vara tämligen enkla att tillämpa, liksom reglernas tillämpning av skattemyndigheten i skatteparadiset torde vara tämligen enkel att förutse för den som är invigd i systemet. Att insyn för skattemyndigheten i hemvistlandet är utesluten, är naturligtvis en förutsättning. Frågan är därmed vad som egentligen konstituerar den största risken i sammanhanget; skatteparadis - eller EU-medlemsstater med förmånlig reglering, samt om arbetet inom EU innebär en rimlig arbetsbörda i förhållande till utsträckningen av den skadliga skattekonkurrens som verkligen motverkas. Det förefaller mig som om det största hotet kommer från skatteparadisen, vilka attraherar så stora investeringar och där insyn och informationsutbyte uppvisar betydande brister, snarare än från EU-medlemsstater med något avvikande regleringar. Det politiska trycket inom EU är så pass stort att många avreglerande åtgärder torde vidtas endast vid påtalande om deras potentiellt negativa effekter på en annan medlemsstats ekonomi.... Vid en sammanfattande analys skulle jag därmed vilja påstå att OECD i sina ansträngningar träffar mera "rätt" än vad som är fallet med EU:s uppförandekod och de två numera antagna direktiven. Dock skall naturligtvis inte bortses från att arbetet inom respektive organisation har skilda syften. Medan OECD önskar motverka de särskilda lockelser som skatteparadisen erbjuder, torde det övergripande syftet inom EU vara att röja hinder för den inre marknaden. Någonstans måste arbetet inledas och inom EU finns förutsättningarna för att genomdriva de överenskommelser som fattas.

Ett annat problem vad gäller skadlig skattekonkurrens men kanske framförallt skatteplanering är den allmänt utbredda inställning till skattskyldighet som råder i dagens samhälle. Enligt egna erfarenheter anses det som intelligent och beundransvärt att undgå korrekt beskattning! Denna inställning är troligen dels effekt av det faktum att det faktiskt är möjligt att undandra inkomst från beskattning och dels av det faktum att tilltron till det offentliga systemet gällande beskattning och användningen av uppburna skattemedel inte är särskilt hög. Tilltron brister dels på den grund att användningen av medlen många gånger framstår som tvivelaktig - jag tänker särskilt på representationsmiddagar, privata kräftskivor och höga politikerlöner - och dels på den grund att skattebördan känns extra tyngande vid insikten att andra kan undgå densamma. För lagstiftaren torde dessa faktorer erbjuda en utmaning att dels undvika kryphål i systemet, (ett arbete vilket dock, som jag tidigare nämnt, numera har en viss fördröjning genom komplexiteten i systemet särskilt inom EU) och dels att återupprätta förtroendet för den skattelagstiftning som införs och har införts. Att utmaningen är antagen torde det inte råda några tvivel om; frågan är snarare vilka förutsättningar lagstiftaren har att lyckas med sina goda föresatser. Globaliseringsprocessen kommer troligen att fortgå allt snabbare, med de problem som denna medför och därmed kommer problem av ovan beskrivna art att öka snarare än att minska. Åtgärder på internationell nivå har teoretiskt sett större förutsättningar att lyckas, jämfört med för staterna individuella sådana, men problemen med bristande sanktionsmöjligheter kvarstår likväl. För den enskilda staten återstår då endast att hastigt vidta åtgärder för att skydda den nationella skattebasen - åtgärder vilka ofta torde anses vara i strid med arbete mot skadlig skattekonkurrens. Ofta torde risk föreligga för att lagstiftaren i sådana situationer överreagerar, med anledning av ren desperation. Även om det kanske inte längre kan talas om ett "race to the bottom", finns klara tendenser i den riktningen; kanske har vi numera att göra med ett "walk to the bottom" - det går långsammare men riktningen är densamma. En långsammare takt rimmar förvisso bättre med den tungrodda administrationen inom världens internationella organisationer... Kanske är det endast tid som behövs. Tids nog kommer troligen ett tillräckligt stort antal stater att ha insett att den skadliga skattekonkurrensen kräver bekämpning och att det bästa sättet att vidta åtgärder är gemensamt.

Litteraturförteckning

Artiklar och annan litteratur

- Craig, Paul/
De Búrca, Gráinne *EU LAW, Text, Cases and Materials*, 2:a uppl., Oxford University Press, New York 1998.
- Dahlberg, Mattias. *Skattekonnkurrensprojekten inom EU och OECD*, SN 1999, s. 209.
- Ersson, Stefan.
Falkman, Henric. *Illojal skattekonnkurrens*, SvSkT nr 8/96, s. 425.
Bankrörelse. Risker och riskhantering i banker, Stockholm 2002.
- Fernlund, Carl Gustav. *Arbetet med skattefrågor inom EU under Sveriges ordförandeskap*, SvSkT 2000, s. 987.
- Francke, Jan.
International Contract
Adviser. *OECD på offensiven*, SvSkT nr 2/97, s. 281.
The European Union's Proposed New Directive on Savings Tax, International Contract Adviser, Vol. VII, No. 1, 2001, s. 14.
- Mattsson, Nils. *Vad händer med svensk internationell skatterätt under det kommande decenniet?*, SvSkT nr 9/99, s. 744.
- Monti, Mario. *The Climate is Changing*, EC Tax Review 1998/1. s. 2.
- Mutén, Leif. *Internationell beskattning - en probleminventering*, SvSkT 2001, s. 706.
- Nial, Håkan/
Jansson, Per-Ola
Norrman, Bo. *Banksekretessen*, Svenska Bankföreningen 1987.
Globaliseringens effekter på skatterna och på beskattningsverksamheten, SN nr 1-2 2001, s. 2.
- Pinto, Carlo. *EU and OECD to Fight Harmful Tax Competition: Has the Right Path Been Undertaken?*, Intertax Vol. 26, Issue 12, 1998, s. 386.
- Ståhl, Kristina/
Persson Österman, Roger. *EG-rätten och skyddet för den svenska skattebasen*, SvSkT nr 1/2002, s. 21.
- Wisselink, Arnold. *International exchange of tax information between European and other countries*, EC Tax Review, 1997/2, s. 108.

Material - EU

COM(96) 546 final, *Taxation in the European Union. Report on the developments of tax systems*. Intertax 1997, vol. 25, s. 23.

CSE(97) 1 av den 4 juni 1997, *Handlingsplan för den inre marknaden*.

KOM(97) 564 slutlig, 5.11.1997, *Ett åtgärds paket för att angripa skadlig skattekonkurrens i Europeiska unionen*. 5.11.1997.

Uppförandekod för företagsbeskattning, EGT C 2, 6.1.1998, s. 1. OJ 98/C2/01.

KOM/98/0067 slutlig, *Förslag till direktiv om ett gemensamt system för beskattning av räntor och royalties som betalas mellan närstående bolag i olika medlemsstater*, EGT C 123, 22.4.1998.

KOM/98/0295 slutlig, *Förslag till direktiv i syfte att säkerställa en effektiv minimibesättning av ränteinkomster från sparande i gemenskapen*, EGT C 212, 8.7.1998. CNS 98/0193. OJ 98/C2/01.

KOM/2001/260 slutlig, Meddelande från kommissionen till rådet, europaparlamentet och ekonomiska och sociala kommittén, *Skattepolitiken i Europeiska unionen - Prioriteringar för de kommande åren*, 23.5.2001.

KOM/2001/400 slutlig, *Förslag till rådets direktiv i syfte att sörja för en effektiv beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar i gemenskapen*. 18.7.2001. CNS 2001/0164.

2002/C 48/13, *Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Rådets direktiv i syfte att sörja för en effektiv beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar i gemenskapen"*, EGT C 48, 21.2.2002.

2002/C 48/18, *Yttrande från Ekonomiska och sociala om "Skattepolitiken i Europeiska unionen - Prioriteringar för de kommande åren"*.

2002/C 80/16, *Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om KOM(2002) 10 slutlig Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om det önskvärda i att fortsätta åtgärdsprogrammet för att förbättra skattesystemen på den inre marknaden*. EGT C 80, 3.4.2002.

Pressmeddelande Presse 149, nr 9844/03, s. 18, tillgängligt via följande länk: (06/06/2003)
<http://ue.eu.int/sv/summ.htm> (2003-06-06) (Cit. Presse 149, nr 9844/03).

7242/03, FISC 37, *Council Directive on taxation of savings income in the form of interest payments*.

Material - OECD

C(97)29/FINAL, *Recommendation of the Council on the use of Tax Identification Numbers in an international context*, OECD 1997.

Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue (1998-års rapport) OECD 1998.

Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, OECD 2000.

Towards Global Tax Co-operation, Report to the 2000 Ministerial Council Meeting and Recommendations by the Comité on Fiscal Affairs. Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices. (2000-års rapport) OECD 2000.

The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report (2001-års rapport), OECD 2001.

Agreement on Exchange of Information on Tax Matters (OECD 2002), 18/4 2002, tillgängligt via följande länk:
<http://www.oecd.org/pdf/M00028000/M00028528.pdf>

Pressmeddelande av den 18/4/2002.
<http://oecd.org/EN/document/O,,EN-document-103-3-no-12-28532-103,00.html> (den 15 maj 2003)

Model Convention with Respect to Taxes on Income and on Capital.
Konventionens lydelse den 28 januari 2003.

Material från OECD:s hemsida, *Förteckning över unco-operative tax havens*, genom följande länk (den 9 juni 2003),
<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-103-nodirectorate-no-12-28534-22,00.html>

Offentligt tryck

Prop. 1986/87:12 Bankrörelselag. Bankaktiebolagslag. Sparbankslag. Föreningsbankslag.

SOU 1984:26 Ny lagstiftning. Bankrörelselag, del 1. Betänkande av banklagsutredningen.

Telefonkontakter

Klas Björklund, anställd vid Riksskatteverket; rättsenheten; skatteenheten; avdelningen ansvarig för utbyte av information. Björklund nås direktnummer 08 - 764 79 84. Telefonintervju utförd 2003 - 06 - 11.

Fredrik Lövestedt, anställd vid Finansdepartementet. Lövestedt nås på tel. 08 - 405 10 00, genom växel. Telefonintervju utförd 2003 - 06 - 11.

