

## Finansutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och vissa lagar som har samband med den**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och vissa lagar som har samband med den (RP 282/2018 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande och till ekonomiutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av  
- ekonomiutskottet EkUU 66/2018 rd

#### *Beredning i delegation*

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

#### *Sakkunniga*

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Harri Joiniemi, finansministeriet
- seniorekonom Otso Manninen, Finlands Bank
- överinspektör Kalle Hirvonen, Skatteförvaltningen
- chefsjurist Matti Merisalo, Skatteförvaltningen
- överinspektör Katja Pussila, Skatteförvaltningen
- verkställande direktör Sari Lounasmeri, Börsstiftelsen i Finland
- skatteexpert Lauri Lehmusoja, Finlands näringsliv rf
- skattejurist Lauri Luukkonen, Finanssiala ry
- chefsjurist Kirsi Suopelto, Finanssiala ry
- jurist Antti Turunen, Centralhandelskammaren
- styrelseordförande Timo Rothovius, Aktiespararnas Centralförbund rf
- chef för juridiska ärenden Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- jurist Juha Sarin, Euroclear Finland Ab
- verkställande direktör Henrik Husman, Nasdaq Helsinki Oy
- biträdande professor Tomi Viitala, Aalto-universitetet.

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

Skriftligt yttrande har lämnats av

- dataombudsmannens byrå
- Värdepappersmarknadsföreningen rf
- Finnwatch rf
- Delegationen för noterade företag
- Nordea Bank Abp.

Inget yttrande av

- arbets- och näringsministeriet
- Pääomasijoittajat ry
- OP Gruppen.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst, lagen om beskattningsförfarande, lagen om förskottsuppbörd, lagen om beskattningsförfarandet beträffande skatter som betalas på eget initiativ samt lagen om offentlighet och sekretess i fråga om beskattningsuppgifter.

Syftet med propositionen är att säkerställa att skatt på dividend (vinstutdelning) som betalas till ägare av förvaltarregistrerade aktier alltid tas ut till rätt belopp. Detta sker genom att Skatteförvaltningen får så heltäckande uppgifter om slutliga mottagare som möjligt i fråga om alla personer som får dividend på förvaltarregistrerade aktier. En förskottsinnehållning på 50 procent ska enligt förslaget verkställas på vinstutdelning på förvaltarregistrerade aktier som betalats till skattskyldiga som bor i Finland, om inga uppgifter om slutliga mottagare ges om den skattskyldiga.

Lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst ändras så att källskatteförfarandet i fråga om dividender på förvaltarregistrerade aktier i ett offentligt noterat bolag förenhetligas. En förutsättning för att ett skatteavtal ska kunna tillämpas är att uppgifterna om slutlig mottagare av dividend alltid lämnas till Skatteförvaltningen, så att Skatteförvaltningen kan säkerställa att skatteavtalets bestämmelser om dividender har tillämpats på rätt sätt och att dividendtagaren (utdelningsmottagaren) har haft rätt till en i skatteavtalet intagen lägre skattesats. För att uppgifterna om slutliga mottagare ska bli mer täckande föreslås det att källskatten på dividender ska vara 35 procent om inga uppgifter om slutlig mottagare lämnas.

Utdelaren av dividend kan alltid tillämpa en i skatteavtal intagen lägre skattesats vid betalning av dividend enbart på grundval av uppgifter om beskattningslandet som fås från depåförvaringskedjan, dock under förutsättning att den registrerade förvarare som finns närmast investeraren har förbundit sig att lämna uppgifter om den slutliga mottagaren i samband med årsdeklarationen. Utdelaren av dividend kan tillämpa en lägre skattesats också på grundval av uppgifter som fås från oregistrerade förvarare, men i så fall ansvarar utdelaren ensam för eventuella fall där källskatt tas ut till ett för lågt belopp.

Till lagen om förskottsuppbörd fogas enligt förslaget en bestämmelse om att en förskottsinnehållning på 50 procent ska verkställas på dividend som betalats till oidentifierade skattskyldiga som

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

bor i Finland. Syftet med de föreslagna ändringarna är att säkerställa att en i Finland bosatt person inte kan undvika att betala skatt på utdelning i Finland genom förvaltarregistrering av aktieinnehav.

Vidare föreslås det att registret över utländska egendomsförvaltare ska omvandlas till ett förvararregister. Den förvaltarregistrerade förvarare som finns närmast aktieägaren måste antecknas i registret för att aktieägaren vid vinstutdelning ska kunna beviljas skatteförmåner enligt ett internationellt avtal. Om försummelse från en registrerad förvarares sida leder till att skatt inte tas ut, är denna förvarare i första hand ansvarig för den skatt som inte tagits ut. En kund hos en registrerad förvarare kan beviljas förmåner enligt ett skatteavtal vid betalning av dividend så att en registrerad förvarare som finns tidigare i depåförvaringskedjan förbinder sig att lämna de uppgifter som krävs och samtidigt ansvara för dessa uppgifters riktighet. Den registrerade förvararen är också skyldig att för egen del lämna in en årsdeklaration och på uppmaning av Skatteförvaltningen de tilläggsuppgifter som behövs för beskattningen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 april 2019. Bestämmelserna om källskatt på dividend på förvaltarregistrerade aktier tillämpas första gången på dividend som betalas den 1 januari 2021 eller därefter, varvid Skatteförvaltningen får alla uppgifter om de slutliga mottagarna före den 31 januari 2022. Förvararna kan ansöka om att bli registrerade i förvararregistret sex månader innan lagen börjar tillämpas. Registreringen av uppgifter i registret över utländska egendomsförvaltare upphör den 31 december 2020.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar. När riksdagen beslutar i ärendet bör det likväl bedömas om den nytta som erhålls genom propositionen står i relation till de olägenheter som den medför och som påpekats bland annat av rådet för bedömning av lagstiftningen och branschaktörer. Väsentliga frågor är exempelvis hur väl propositionens utgångsdata och konsekvensbedömningar räcker till och vilka risker propositionen medför när det gäller intresset för och konkurrenskraften hos den finländska aktiemarknaden. Eventuella skadliga effekter påverkar hela samhällsekonomin.

Denna exceptionella bedömning motiveras också av ekonomiutskottets utlåtande, där de problem som propositionen medför lyfts fram. Utlåtandet är vägande, eftersom propositionen i sig direkt bygger på ett tidigare uttalande av samma utskott. Ekonomiutskottet har nu dessutom föreslagit ett nytt uttalande, enligt vilket propositionen bör återföras till regeringen för ny beredning.

Finansutskottet anser att målen är både motiverade och viktiga. Det är en annan sak hur och enligt vilken tidsplan det är ändamålsenligt att gå vidare. Finland skulle genom propositionen vara en föregångare på ett internationellt plan och börja tillämpa ett förfarande som ännu inte används någon annanstans. Det är i sig inget hinder för att godkänna propositionen. Det är likväl ansvarsfullt att beakta den ekonomiska verklighet i vilken aktieplaceringar sker.

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

Utskottet behandlar nedan inledningsvis Skatteförvaltningens behov av att snabbare än i nuläget få information om ägare av förvaltarregistrerade aktier och riktigheten i fråga om uttagen källskatt. Utifrån detta kan man bedöma behovet av en ändring och av hur brådskande ändringen är. Utskottet granskar därefter propositionens konsekvensbedömningar. Utifrån dem kan utskottet bedöma de risker som propositionen medför. Avslutningsvis föreslår utskottet ett uttalande som förpliktar regeringen att på nytt utreda konsekvenserna av ändringen och tidpunkten för när ändringen ska börja tillämpas. Det finns ännu möjlighet till det, eftersom avsikten är att de nya bestämmelserna ska börja tillämpas på vinstutdelning som betalas den 1 januari 2021 eller senare.

### *Synpunkter på Skatteförvaltningens tillsynsbehov*

Propositionen grundar sig alltså på ett uttalande av riksdagen år 2017 (RSv 44/2017 rd). Uttalandet anknöt till regeringens proposition med förslag till värdeandelssystemet och om clearingverksamhet samt vissa lagar som har samband med den (RP 28/2016 rd — EkUU 7/2017 rd). I uttalandet förutsatte riksdagen att statsrådet omgående börjar bereda lagstiftning som möjliggör att skattemyndigheterna får heltäckande uppgifter om de slutliga förmånstagarna i fråga om utdelning på förvaltarregistrerade aktier. För att detta ska vara möjligt måste lagen om förskottsuppbörd kompletteras med en bestämmelse om att förskottsinnehållningen ska verkställas till 50 procent på utdelning som en i Finland bosatt, oidentifierad skattskyldig får.

Syftet med uttalandet var att säkerställa att skatt på utdelning som betalas till ägare av förvaltarregistrerade aktier alltid tas ut till rätt belopp.

*Ändringsbehovet.* Propositionen grundar sig alltså på de iakttagelser som Skatteförvaltningen år 2010 beskrev i en rapport där den på ett allmänt plan analyserade källskatteförfarandet i fråga om utdelning som betalats till förvaltarregistrerade aktieägare.<sup>1</sup> Rapporten innehöll en allmän analys av källskatteförfarandet i fråga om utdelning som betalats till förvaltarregistrerade aktieägare, utifrån uppgifter om utbetalad utdelning åren 2005—2008. En vital iakttagelse var att det är mycket svårt att få behövliga uppgifter från aktörer utomlands. Det gäller också uppgifter som begärs enligt det så kallade förenklade förfarandet.<sup>2</sup>

Skatteförvaltningen konstaterar i rapporten att kontrollen av beskattningens riktighet inte kan åläggas enbart bolagen och kontoförvaltarna. För en effektiv tillsyn måste Skatteförvaltningen få heltäckande information om alla som har fått inkomster av utdelning. Det i sin tur kräver ändringar i det förenklade förfarandet, eftersom modellen i regel endast ger information om utdelningsmottagarens skatterättsliga hemviststat. I den årliga deklARATIONEN till Skatteförvaltningen kan man nämligen som mottagare av utdelningen ange uppgifterna över förvaltaren i stället för över mottagaren. En heltäckande och effektiv tillsyn kan inte heller grunda sig på enskilda begäranden om uppgifter. — I rapporten anses det också motiverat att precisera bland annat bestämmelserna om skatteansvar.

---

1 Hallintarekisteröidyille osakkeenomistajille maksettujen osinkojen lähdeveromenettelyn yleisanalyysi, 5.7.2010.

2 RP 118/2005 rd — FiUB 23/2005 rd

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

Ändringsbehovet anknyter alltså direkt till kvaliteten på de uppgifter som krävs för skattekontrollen och till frågorna om skatteansvar. Behovet av exakta uppgifter som erhålls i god tid har dessutom accentuerats till följd av att tidsfristen för skatterättelse har förkortats från fem till tre år. Specificerade uppgifter behövs också för hanteringen av begäranden om återbäring och internationella begäranden om uppgifter. — Propositionen hänvisar utöver till dessa faktorer också till att det förenklade förfarandet begränsar konkurrensen mellan aktörer i olika länder.

Det är enligt utskottet i och för sig klart att det nuvarande förfarandet är förknippat med de brister som påtalas i Skatteförvaltningens rapport och i propositionen. Det står lika klart att bristerna kan åtgärdas endast genom utveckling av det gällande förfarandet. I praktiken kräver det automatiserad tillgång till årliga uppgifter om utdelningsmottagarna. Uppgifterna ska också kunna behandlas som massdata. Propositionen svarar på dessa behov. Vidare är anmärkningarna om tillsynsbehovet i fråga om återbäringsförfarandet för källskatt synnerligen motiverade. Som känt är återbäringsarna i många länder förknippade med omfattande bedrägerier som ger förluster i miljardklassen.

Propositionens utgångspunkter och de föreslagna lösningarna är alltså i sig hållbara. Frågan är hur stort behovet av ändringar i tillsynssystemet är just nu, om bedömningen görs mot skattefelet. I det här avseendet är propositionens uppgifter och uppskattningar mycket tunna, vilket också har påpekats under utskottets sakkunnigutfrågning. Därför måste man fråga sig vilket ekonomiskt intresse propositionen ska driva.

Det är uppenbart att en bedömning är svår att göra till följd av det bristfälliga informationsunderlaget. Det är likväl känt att över 40 procent av de börsnoterade aktierna är införda i förvaltarregister. Det förenklade förfarandet tillämpas endast på cirka hälften av dessa aktier. Under åren 2014—2017 betalades cirka 1,2—1,6 miljarder euro i utdelning till utdelningsmottagarna. På dessa utdelningar togs det ut cirka 230—315 miljoner euro i källskatt. Den genomsnittliga skatteinnehållningen har alltså varit över 15 procent, som är den lägsta tillämpbara skattesatsen i det förenklade förfarandet. Det här gäller också när Finland i ett skatteavtal med utdelningsmottagarens hemviststat har avtalat om en lägre källskatt än 15 procent.

Vid bedömningen av frågan bör det också noteras att just 15 procent är den vanligaste skattesatsen för så kallade *portföljutdelningar*. Den tillämpas på något under 70 procent av de skatteavtal Finland har ingått. Andelen är ännu större, cirka 90 procent, om man inkluderar de länder med vilka Finland avtalat om en utdelningsskatt på mindre än 15 procent. — Som konstaterats tas också då källskatt ut enligt skattesatsen på 15 procent. Bland dessa länder återfinns de till vilka de största utdelningsströmmarna går.

Det nuvarande förfarandet leder alltså trots sina brister till ett tämligen korrekt slutresultat. Detta har över huvud taget inte beaktats i propositionen. Dessutom har uppskattningen av de förlorade skatteintäkterna, cirka 9—50 miljoner euro per år, beräknats enligt en skattesats på 30 procent. Det ger åtminstone för de utländska vinstutdelningarnas del en felaktig bild, eftersom källskattesatsen i nuläget är högre än 15 procent endast i skatteavtalen med sju länder.<sup>3</sup> — Propositionens

---

<sup>3</sup> Arabemiraten, Brasilien, Filippinerna, Liechtenstein, Pakistan, Tanzania och Thailand, för vilka skattesatsen är 20—30 %.

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

siffror avser främst en situation där alla som får utdelning enligt det förenklade förfarandet är bosatta i Finland. — Gör man ett sådant antagande måste detta klargöras öppet i propositionen och konsekvensbedömningarna.

För tydlighetens skull konstaterar utskottet ytterligare att skatteflykt genom brottsligt förfarande är ett separat problem. Propositionen kan inte påverka det fenomenet, åtminstone inte direkt. Alla uppgifter som avses i propositionen kan lämnas och skyldigheterna uppfyllas exempelvis genom bulvaner. De här problemen måste åtgärdas genom internationellt samarbete av annat slag. Det har också skett, exempelvis genom åtstramning av utredningsskyldigheten i fråga om finansinrättningarnas kunder och genom bestämmelser om penningtvätt.

### *Propositionens konsekvenser*

*Den valda modellen.* Enligt propositionen är det fortfarande möjligt att följa det förenklade förfarandet, varvid en förmån enligt skatteavtal kan beviljas redan då utdelningen betalas ut. Det har ansetts viktigt med hänsyn till den finländska aktiemarknadens attraktivitet och konkurrenskraft. Det är dessutom ett rekommenderat och praktiskt förfarande för alla parter; det eliminerar det arbetsdryga och långsamma återbäringsförfarandet, som är sårbart också med tanke på bedrägerier.

Det förenklade förfarandet förutsätter dock att den registrerade förvararen eller utdelaren av vinstutdelning i fortsättningen varje år lämnar Skatteförvaltningen uppgifter om de slutliga mottagarna. Med det avses uppgift om vem som är den verkliga förmånstagaren (*beneficial owner*). Till de uppgifter som ska förmedlas hör också bland annat utdelningens belopp och innehållen källskatt. För att tillsynen ska bli så heltäckande och effektiv som möjligt måste uppgifterna förmedlas automatiskt genom årsdeklarationsförfarandet. Förfarandet underlättar dessutom behandlingen av återbäringsansökningar och bidrar till mer korrekta återbärningar.

Ändringen innebär också att någon part, typiskt den registrerade förvarare som finns närmast investeraren, åtar sig att svara för att uppgifterna är riktiga. Alternativt kan någon annan registrerad förvarare i förvaringskedjan åta sig detta ansvar. Om ingen förvarare åtar sig ansvaret, är utdelaren av utdelning ensam ansvarig för att källskatteinnehållningen är riktig och för att nödvändiga uppgifter lämnas.

Propositionen motsvarar i praktiken den modell som utvecklats av OECD:s arbetsgrupp *TRACE*<sup>4</sup> och har samma mål som propositionen. Modellen innehåller också standardiserade metoder bland annat för identifiering av investerarens skatterättsliga hemviststat och rapportering av uppgifter. Själva uppgifterna är likaså standardiserade. Modellen har tagits fram i ett brett internationellt samarbete med bland annat finanssektorn, men tillämpas ännu inte någon annanstans. De projekt som initierats inom EU har inte heller lett till mer än rekommendationer, och därför är återbäringsförfarandet fortfarande det vanligaste förfarandet inom EU.

*Konsekvensbedömningarna.* Propositionens konsekvensbedömningar utgår från att förändringen i praktiken inte är särskilt stor. Det beror för det första på att finansinrättningarna redan nu måste identifiera sina kunder för att uppfylla sina skyldigheter angående automatiskt informationsutby-

---

4 Treaty Relief and Compliance Enhancement Group

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

te (*FATCA och CRS*).<sup>5</sup> Vidare gäller ändringen bara de utdelningsmottagare vars skattesats enligt skatteavtalet är 15 procent eller högre. — Är procenten lägre än så, kan skatteavtalsförmånen redan i nuläget fås endast om betalaren har tillgång till de slutliga uppgifterna om utdelningsmottagaren. — I propositionen påpekas dessutom att uppgifter om den slutliga mottagaren redan nu lämnas in i fråga om mer än hälften av alla utdelningar på förvaltarregistrerade aktier.

Propositionen grundar sig alltså på delfaktorer som redan är välkända för de centrala aktörerna. Den anses därför inte ha konsekvenser för den internationella attraktionskraften hos den finländska värdepappersmarknaden. Tvärtom kan propositionen rentav anses öka intresset för finländska aktier, eftersom den leder till enhetligare förfaranden och förbättrar rättssäkerheten.

Denna syn har i det närmaste enhälligt bestridits vid utfrågningen av sakkunniga. De sakkunniga anser att modellen inte fungerar och att den i stället har skadliga följder för Finlands aktiemarknad och företagens kapitalförsörjning. Det främsta motivet till detta är att utländska aktörer inte förväntas registrera sig i Skatteförvaltningens nya förvararregister och därigenom ta ansvar för att källskatt innehålls på korrekt vis. Ansvaret åligger då endast utdelaren av utdelning, som för säkerhets skull tar ut källskatt till fullt belopp. Det leder i sin tur till ett ökande antal ansökningar om återbäring av källskatt, vilket bromsar upp handläggningen och ökar bedrägeririsken. Propositionen vänder sig alltså mot sitt eget syfte, vilket också ekonomiutskottet har konstaterat.

Utskottet ser det som möjligt att ändringen av bestämmelsen om skatteansvar minskar de utländska förvaringsbolagens intresse för att tillämpa skatteavtalens källskattesatser. En sak som kan bidra till detta är att begreppet verklig förmånstagare inte alltid är helt entydigt. Propositionen kan alltså leda till just de skadliga följder som avses ovan. — Bedömningen försvåras av att dessa scenarier inte har ansetts sannolika i propositionen, och att mer omfattande konsekvensbedömningar överhuvudtaget inte har ansetts behövliga. Detta trots att exempelvis rådet för bedömning av lagstiftningen har påpekat saken.

Utskottet har hört bland annat företrädare för utdelarna av vinstutdelning, förvaringsbolagen och finanssektorn i allmänhet. Dessa kan stödja sina bedömningar på praktiska kunskaper om verksamheten. Utskottet anser att denna respons inte kan förbigås enbart genom slutledningar av teknisk natur. Också Finlands Bank har understrukit behovet av mer omfattande konsekvensbedömningar.

### *Utskottets slutsatser*

Utskottet stödjer syftena med propositionen och ser det som viktigt att gynna Skatteförvaltningens möjligheter att kontrollera att också källskatt betalas till rätt belopp. Lagförslagen är likaså i sig gedigna, och ekonomiutskottets anmärkningar om bland annat bestämmelserna om dataskydd och sekretess utgör inget hinder för att godkänna propositionen. Anmärkningen om dröjsmålspåföljder är också den oproblematiske, eftersom påföljderna elimineras automatiskt genom skatten med stöd av de allmänna bestämmelserna om förfarandet.

---

5 Foreign Account Tax Compliance Act och Common Reporting Standard

## Betänkande FiUB 38/2018 rd

Utskottet motsätter sig inte heller den föreslagna förskottsinnehållningen på 50 procent på utdelning på förvaltarregistrerade aktier som betalats till mottagare i Finland. Innehållningen är visserligen påfallande hög med tanke på proportionaliteten, men med största sannolikhet är det påkallat för att förhindra kringgående av skatt i anknytning till förvaltarregistrerade aktier.

Eftersom storleksordningen för de skatteförluster som anknyter till uttaget av källskatt fortfarande är oklar, är det svårt att bedöma hur brådskande ändringarna är. Utöver detta är konsekvensbedömningarna närmast slutledningar utan bakgrundsanalys och granskning av alternativ. Utskottet föreslår därför ett uttalande (*Utskottets förslag till uttalande*). Genom uttalandet förpliktas regeringen att före den tidpunkt då ändringarna ska börja tillämpas ytterligare granska konsekvenserna av ändringarna och utifrån detta bedöma eventuella ändringsbehov.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 1—5 i proposition RP 282/2018 rd utan ändringar.*

*Riksdagen godkänner ett uttalande. (Utskottets förslag till uttalande)*

### *Utskottets förslag till uttalande*

*Riksdagen förutsätter att regeringen, före den tidpunkt då ändringarna ska börja tillämpas, ytterligare granskar konsekvenserna av ändringarna och utifrån detta bedömer eventuella ändringsbehov.*



## Betänkande FiUB 38/2018 rd

Helsingfors 6.3.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent  
vice ordförande Ville Vähämäki saf  
medlem Timo Heinonen saml  
medlem Kauko Juhantalo cent  
medlem Esko Kiviranta cent  
medlem Kari Kulmala blå  
medlem Elina Lepomäki saml  
medlem Mats Nylund sv  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Markku Rossi cent  
medlem Maria Tolppanen sd (delvis)  
medlem Matti Torvinen blå  
medlem Kari Uotila vänst (delvis)  
ersättare Li Andersson vänst (delvis)  
ersättare Lasse Hautala cent  
ersättare Emma Kari gröna  
ersättare Riitta Myller sd  
ersättare Mika Niikko saf (delvis)  
ersättare Eero Reijonen cent (delvis)  
ersättare Harry Wallin sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

## **Betänkande FiUB 38/2018 rd** **Reservation**

### **RESERVATION**

#### **Motivering**

Den aktuella propositionen RP 282/2018 rd går ut på att se över förfarandet för beskattning av förvaltarregistrerade aktier och bygger på uttalanden som riksdagen enhälligt godkände den 17 maj 2017 (RSv 44/2017 rd — RP 28/2016 rd). I uttalandena förutsatte riksdagen att statsrådet omgående börjar bereda lagstiftning som möjliggör att skattemyndigheterna får heltäckande uppgifter om förmånstagarna i fråga om utdelning på förvaltarregistrerade aktier och omedelbart bereder de ändringar som krävs för att säkerställa offentligheten för uppgifter om innehav som motsvarar direkt innehav.

Propositionen är ett försök att i enlighet med den första klämman främja att det betalas skatt på utdelning på förvaltareregistrerade aktier i Finland och andra länder på det sätt som lag och skatteavtal mellan staterna förutsätter. Om utdelningsmottagaren inte identifieras ska denna vid utbetalningen i regel påföras en skatt på antingen 35 eller 50 procent, vilket ska bli ett incitament för att anmäla personuppgifterna till utdelaren eller det värdepappersföretag som förvarar värdepapperen.

Även förvararen kan komma att bli ansvarig om skatterna har tagits ut fel på grund av felaktiga identifieringsuppgifter. Modellen för förvararens ansvar bygger på en internationell standard som utvecklats av OECD:s Trace-grupp (Treaty Relief and Compliance Enhancement Group). Standarden har tagits fram på initiativ av och i samråd med finanssektorn. De förvararbanker som deltagit i arbetet har också godkänt standarden. I hög grad liknande modeller har redan införts i Förenta staterna och Irland. Dagens datasystem gör det möjligt att effektivt identifiera ägarna och att förmedla information, vilket bidrar till ett enkelt och administrativt effektivt beskattningsförfarande.

I nuläget kan delägare i börsbolag hemlighålla sin identitet för andra delägare och myndigheter bakom förvaltningsregister. Det öppnar dörrarna för kringgående av skatt, insiderbrott, penningtvätt och korruption.

Det är inte frågan om någon enbart teoretisk oro. Exempelvis år 2018 påförde Finansinspektionen huvudägaren till gruv- och mineralförädlingsbolaget Afarak, som hade hemlighållit ökningen av sin ägarandel i bolaget, böter på 40 miljoner euro. Beslutet höll också i förvaltningsdomstolen, som efter en besvärprocess lämnade sitt avgörande i februari 2019. Enligt uppgifter i offentligheten hade förvaltarregister utnyttjats i fallet. Huvudägaren hade tillsammans med sin närmaste krets förvaltat över 40 procent av aktierna i Afarak. Enligt lagen borde huvudägaren ha framställt ett offentligt köpanbud på resterande aktier då innehavsgränsen på 30 procent överskreds. Missbruket kränkte småplaceringarnas rättigheter och kan också ha lett till avsevärda ekonomiska konsekvenser för dem.

Offentlighet för uppgifter om innehav är ett viktigt mål dels för demokratin och förtroendet, dels för att förhindra korruption och missbruk. I synnerhet personer i ledande ställning bör inte ha möjlighet att gömma undan innehav. Olika slag av metoder och instrument för att hemlighålla fi-

## **Betänkande FiUB 38/2018 rd** **Reservation**

nansiell information gör det möjligt att utnyttja en maktposition för egna intressen. De döljer också samhälleligt viktiga kopplingar.

Propositionen är huvudsakligen välkommen och innebär en klar förbättring jämfört med nuläget. De föreslagna lagändringarna förbättrar förutsättningarna för skattetillsyn över utdelning på förvaltarregistrerade aktier och för att skatten tas ut korrekt. De blir också ett starkt incitament att följa lagen. Exempelvis konstaterar riksåklagaren i ett yttrande att de föreslagna lagändringarna på ett betydelsefullt sätt kan förebygga skattebrott. I tidigare utredningar har skattebortfallet med anknytning till förvaltarregistrering beräknats uppgå till rentav hundratals miljoner euro om året.

### *Separat förhandsgranskning*

Finansutskottet kräver i ett uttalande i betänkandet att regeringen före den tidpunkt då ändringarna ska börja tillämpas granskar konsekvenserna av ändringarna och utifrån detta bedömer eventuella ändringsbehov.

Som vi ser det finns det inget behov av en sådan förhandsgranskning. Yttranden om ett utkast till den aktuella propositionen inbegärdes redan sommaren 2017 och en andra gång i början av 2018. Propositionen är exceptionellt väl beredd och har tagit stöd i en bred offentlig debatt och utredningsinsats.

Också finansministeriet har i sina yttranden till utskottet i klara ordalag framhållit att ytterligare utredningar inte behövs. Ministeriet påpekade att propositionen i bred utsträckning analyserar parternas agerande i nuläget och hur de kommer att agera i fortsättningen. Analysen beaktar enligt ministeriet flera möjliga scenarier. Finansministeriet ansåg utifrån sin analys att förslaget inte leder till några stora förändringar för förvararen och att anpassningen inte kommer leda till några avsevärda kostnader eller svårigheter att tillämpa den föreslagna lagstiftningen. Under utskottets sakkunnigutfrågning framfördes enligt finansministeriet inga omständigheter som ger skäl att ytterligare skjuta upp lagens ikraftträdande. Ministeriet anser exempelvis att finanssektorns varningar angående ändringens skadliga effekter för aktiemarknaden inte är trovärdiga. Det har inte lagts fram några utredningar eller studier som stödjer finanssektorns oro.

Vi anser att den oro som lyfts fram i sakkunnigytrandet har bemötts trovärdigt och övertygande, och vi omfattar till denna del finansministeriets ståndpunkt.

### *Behovet av fortsatt beredning i syfte att förbättra öppenheten och tillgången till information*

De uttalanden som godkändes av riksdagen 2017 förpliktade regeringen att främja såväl skattemyndigheternas rätt att få uppgifter som offentligheten för uppgifter om innehav. Vi anser att propositionen trots de förbättringar den föreslår inte tillfredsställande uppfyller någon av dessa skyldigheter, utan i stället ger anledning till fortsatt beredning.

### *Skattemyndigheternas rätt att få uppgifter*

I den nu föreslagna modellen får skattemyndigheterna information om utdelningsmottagaren endast när utdelningen utbetalas. Det lämnar rum för att kringgå skatt genom olika arrangemang

## **Betänkande FiUB 38/2018 rd**

### **Reservation**

som anknyter till tidpunkten för utbetalning av utdelningen. Bland andra Skatteförvaltningen har konstaterat att aggressiv skatteplanering och kringgående av skatt är mycket vanligt förekommande i anslutning till källskatten på utdelning som betalas genom förvaltarregister.

Också finansministeriet har under utskottsbehandlingen konstaterat att "tvätten av utdelningar" i samband med källbeskattning är ett stort internationellt problem. Enligt finansministeriet kan problemet stävjas genom lagstiftning och genom att möjliggöra en effektiv tillsyn. Propositionen förutsätter att utdelningsmottagaren identifieras och att skatteavtalets tillämplighet säkerställs. Utgångspunkten är att skattemyndigheterna har rätt att få uppgifter.

Den verkliga förmånstagaren kan dock också i fortsättningen exempelvis sälja eller temporärt hyra ut aktier vid tidpunkten för vinstutdelningen, och på så sätt få ogrundade förmåner som följer av skatteavtalet. Genom att till exempel temporärt genom avtal överlåta aktieinnehavet till Storbritannien kan utdelningen tas ut skattefritt. Enligt Skatteförvaltningens statistik betalades år 2016 skattepliktiga utdelningar eller andra inkomster till ett belopp av närmare 1,3 miljarder euro till mottagare i Storbritannien. På dessa utdelningar togs det ut endast 6,8 miljoner euro i källskatt, det vill säga cirka en halv procent, medan de flesta skatteavtal ger Finland rätt att ta ut 15 procent i källskatt på utdelning.

Utöver utdelningar kan skatteplaneringen gälla exempelvis försäljningsvinster. Det är inte ovanligt att förmånstagaren av skatteskäl skriver sig i ett annat land före realiseringen av en värdeökning.

Statsrådet bör därför i den fortsatta beredningen av ärendet säkerställa att skattemyndigheterna får större tillgång till uppgifter om alla utdelningar och all aktiehandel och om förmånstagarna.

#### *Definitionen av verklig förmånstagare och bestämmelsen om kringgående av skatt och skatteavtalsspekulation*

Regeringen bör bereda en proposition som reglerar under vilka förutsättningar en utdelningsmottagare kan anses vara en så kallad verklig förmånstagare (beneficial owner) och därmed ha rätt till de lägre källskattesatser som skatteavtalen tillåter. Exempelvis Skatteförvaltningen lyfte under lagberedningens gång i sina yttranden fram att det är ett problem att Finland till skillnad från många andra länder inte har definierat begreppet verklig förmånstagare i sin lagstiftning. Det har inte heller definierats entydigt i skatteavtalen, och det är i rätts- och beskattningspraxis förenat med avsevärda oklarheter.

För att åtgärda och förebygga tvätt av utdelningar anser vi att begreppet verklig förmånstagare bör definieras så klart som möjligt i vår lagstiftning och att det särskilt bör fastställas på vilka grunder någon annan än den nominella mottagaren av utdelning kan anses vara en verklig förmånstagare. Det stärker såväl Skatteförvaltningens som förvararnas och de hederliga skattskyldigas ställning och gör beskattningen mer förutsägbar. Skatteförvaltningen kan också effektivare än i nuläget ingripa mot problematiska arrangemang, om det finns stöd för detta i lag. Likaså blir det lättare för förvararen att uppfylla sin omsorgsplikt vid uttaget av skatt till rätt belopp. Också den skattskyldige kan bättre förutse vilken skatt olika innehavsarrangemang leder till.

## Betänkande FiUB 38/2018 rd Reservation

Den aggressiva skatteplaneringen i fråga om utdelningar kan stävjas också genom en särskild bestämmelse om kringgående av skatt. I bestämmelsen fastställs det under vilka omständigheter skatteavtalsförmåner ska förvägras därför att de är grundlösa. En sådan allmän bestämmelse om missbruk av skatteavtal ingår i en av riksdagen nyligen godkänd multilateral konvention (FiUB 31/2018 rd) och påverkar därigenom de flesta av våra skatteavtal. För tydlighetens skull bör bestämmelsen tas in i den finska skattelagstiftningen. Därigenom kunde det också uppställas kriterier som stärker förutsebarheten för dess tillämpning.

### *Offentligheten för innehav*

I fråga om transparensen förutsatte riksdagen år 2017 "att statsrådet utreder möjligheterna att säkerställa offentligheten för uppgifter om innehav som motsvarar direkt innehav och omedelbart bereder de ändringar i vår nationella lagstiftning som saken kräver".

Den nu aktuella propositionen gäller inte uttryckligen offentligheten för innehav, och regeringen har inte skridit till de åtgärder för att öka offentligheten som riksdagen enhälligt har krävt. I stället lät regeringen göra en utredning av om det går att begränsa finländska börsbolags rätt att anlita utländska värdepapperscentraler eller begränsa placerares rätt att anlita utländska förvaltarregister. Utredningen undersökte olika alternativ till hur man kunde säkerställa transparensen för ägandet av förvaltarregistrerade aktier, vilket riksdagen förutsatte.

Vi anser att det i ljuset av det som sagts om öppenhet, demokrati och korruption är nödvändigt att statsrådet snabbt bereder en proposition som säkerställer offentligheten för ägande i börsbolag på det sätt som riksdagen förutsätter. Enklast kan det göras genom ett öppet och offentligt register. Därigenom blir innehaven synliga för allmänheten, journalister och forskare, vilket stärker möjligheterna att bedöma storleken av skatteförlusten och skapar större tryck på att förebygga missbruk.

Samtidigt måste också transparensen för utländska innehav säkerställas. I exempelvis det nämnda fallet med Afarak var den ägare som dolde sitt innehav utländsk. I nuläget kan också finländare dölja sina innehav — och undgå skatt på försäljningsvinst och utdelning — till exempel genom utländska skrivbordsbolag.

Några juridiska hinder för ett ägarregister finns inte. Exempelvis artikel 3a.4.3 i direktivet om uppmuntrande av aktieägares långsiktiga engagemang (EU) 2017/828, som antogs av EU 2017, ger uttryckligen medlemsländerna möjlighet att lagstifta om insamling av aktieägarnas personuppgifter till exempel för att innehavet ska bli öppet för insyn och skattetillsynen säkerställas.

### ***Förslag***

Vi föreslår

att riksdagen godkänner tre uttalanden. (*Reservationens förslag till uttalanden*)

**Betänkande FiUB 38/2018 rd**  
**Reservation**

***Reservationens förslag till uttalanden***

- 1. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att säkerställa att skattemyndigheterna får heltäckande uppgifter om alla vinstutdelningar och all handel med aktier.*
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar behövliga åtgärder för att börsinnehav i största möjliga utsträckning registreras i ett offentligt ägarregister och att den "offentlighet för uppgifter om innehav som motsvarar direkt innehav" som riksdagen förutsatte i ett uttalande 2017 uppnås i fråga om förvaltarregistrerade aktier.*
- 3. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder för att införliva den allmänna bestämmelsen om förhindrande av avtalsmissbruk i den multilaterala konventionen i vår skattelagstiftning.*

Helsingfors 6.3.2019

Kari Uotila vänst  
Li Andersson vänst  
Johanna Ojala-Niemelä sd  
Harry Wallin sd  
Riitta Myller sd  
Maria Tolppanen sd  
Emma Kari gröna