

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

Finansdepartementet

Yttrande över Rapportering och utbyte av upplysningar om inkomster från digitala plattformar m.m. (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till lag om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet och förslag till lag om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster från digitala plattformar. Det föreslås också ändring i lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden och i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Vidare föreslås ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i skatteförfarandelagen (2011:1244). Dessutom föreslås ändring i lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning, ändring i lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och ändring i lagen (2017:182) automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet. Därutöver ingår förslag till förordning om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet och förslag till förordning om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster från digitala plattformar. Det föreslås även ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i skatteförfarandeförordningen (2011:1261). Slutligen föreslås ändring i förordningen (2012:848) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning.

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Författningsförslagen behövs för att genomföra rådets direktiv (EU) 2021/514 av den 22 mars 2021 om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning. Svenska plattformsoperatörer ska lämna uppgifter om vad de personer tjänar som använder plattformarna för att sälja varor eller tjänster. Uppgifterna ska rapporteras till skattemyndigheten i det land där plattformsoperatören har hemvist. Uppgifterna ska lämnas avseende både säljare som har hemvist i den medlemsstat där uppgifterna ska rapporteras och i andra medlemsstater. Om en operatör i ett land utanför EU bedriver verksamhet med viss anknytning till EU måste den registrera sig i en medlemsstat (exempelvis i Sverige) i EU och lämna uppgifter till den behöriga myndigheten i det landet. Utöver direktivet genomförs även OECD:s motsvarande modellregler som ska tillämpas vid informationsutbyte mellan Sverige och tredjeländer avseende samma typ av uppgifter enligt ett gällande avtal mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster som erhållits genom digitala plattformar. I Sverige ska plattformsoperatörerna lämna uppgifter om alla

rapporteringspliktiga säljare, det vill säga sådana som har hemvist i Sverige, en annan medlemsstat i EU eller ett tredjeland. Uppgifterna ska sedan överföras av Skatteverket till andra medlemsstater och tredjeländer med vilka det finns ett gällande avtal om sådant utbyte. I direktivet anges det vidare finnas bestämmelser som syftar till att ytterligare förbättra det redan väl fungerande administrativa samarbetet på direktskatteområdet mellan medlemsstater. Exempelvis införs en ny form av revision som kan utföras gemensamt mellan myndigheter i olika medlemsstater, så kallade gemensamma revisioner. Det redan befintliga automatiska informationsutbytet utvidgas också till att även, om uppgifter finns, omfatta royaltier. Det sätts också en miniminivå för vilka kategorier av inkomster och kapital som det måste finnas tillgång till för att utbyte med andra medlemsstater ska ske. Även kvaliteten på uppgifterna och möjligheten att identifiera vem uppgifterna avser ska förbättras genom direktivet, exempelvis genom att det uttryckligen anges att medlemsstaterna ska sträva efter att lämna uppgift om skatteregistreringsnummer för den person som uppgifterna avser. Ytterligare ett exempel på ändringar anges vara att det kommer att bli möjligt att stoppa utflödet av data till medlemsstater eller andra länder som inte kan upprätthålla sekretessen eller informationssäkerheten för de uppgifter som tas emot. Bestämmelserna föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2023. Bestämmelserna om gemensamma revisioner föreslås dock träda i kraft först den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att förslaget innebär att ett nytt regelverk införs som innebär att operatörer av digitala plattformar årligen ska lämna uppgifter om vilka säljare (av varor eller personliga tjänster) eller uthyrare (av fast egendom eller transportmedel) som använder plattformen och vilka inkomster de fått under året till följd av denna verksamhet. Vidare föreslås ett regelverk som reglerar det automatiska utbytet av dessa uppgifter mellan Skatteverket och berörda myndigheter i andra länder. Det anges att reglerna syftar till att öka konkurrensneutraliteten mellan olika affärsmodeller och bidra till att upprätthålla förtroendet för skattesystemet genom att lika fall behandlas lika.

På annan plats i promemorian (avsnitten 4.2 och 5.1) redogörs mer utförligt för bakgrunden till förslaget. Där anges bland annat att rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning ersatte direktivet 77/799/EEG av den 19 december 1977 om ömsesidigt bistånd av medlemsstaternas behöriga myndigheter på direktbeskattningens område. Sedan dess har det nya direktivet ändrats vid sex tillfällen. Direktivet kallas DAC (Directive on Administrative Cooperation) på både svenska och engelska. Det nya direktivet, i sin ursprungsversion från 2011 är med detta synsätt DAC 1. DAC 1 innehåller regler av skiftande natur som har att göra med samarbete mellan skattemyndigheter. Regler om automatiskt utbyte av upplysningar fanns redan i DAC 1. Även om det främsta syftet i DAC 1 var att genomföra den nya internationella standarden för informationsutbyte på begäran fanns också i standarden en möjlighet för behöriga myndigheter i olika länder att komma överens om att utbyta vissa uppgifter automatiskt för varje person som identifierats som hemmahörande i den andra behöriga myndighetens medlemsstat. Att utbytet sker automatiskt innebär att vissa uppgifter om personer som hör hemma i det andra landet periodiskt, till exempel årligen, skickas till det andra landets behöriga myndighet utan att den behöver begära uppgifterna och utan att det behöver röra någon specifik utredning i det andra landet. Det anges vidare att erfarenheterna inom EU har visat att det automatiska informationsutbytet är effektivt, i synnerhet om det kombineras med möjligheten till informationsutbyte på begäran. Om en medlemsstat varje år får information

om till exempel sina skattskyldigas banktillgodohavanden i andra medlemsstater finns det större möjligheter att rikta rätt frågor till rätt medlemsstat för att se till att rätt skatt betalas i respektive medlemsstat. Med den befintliga och numera väl beprövade internationella standarden för informationsutbyte på begäran har internationell fokus under senare år legat på att utvidga det automatiska utbytet av upplysningar. OECD:s modellregler för rapportering av plattformsoperatörer avseende säljare i delnings- och gigeekonomin (DPI MR) var utgångspunkten för det nya informationsutbytet av upplysningar om inkomster som erhållits genom digitala plattformar som togs in genom den sjätte ändringen av DAC (DAC 7). Inom OECD har det tagits fram en modell för multilateralt avtal mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster som erhållits genom digitala plattformar (DPI MCAA). I allmänna utgångspunkter för förslaget (avsnitt 5.2. i promemorian) anges att direktivet samt OECD:s modellregler och modell för avtal mellan behöriga myndigheter avseende plattformsoperatörers rapportering av säljare och internationellt informationsutbyte av dessa uppgifter ska genomföras som ett enhetligt regelsystem i svensk rätt.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det anges i konsekvensutredningen att det framgår av artikel 2.1 i DAC 7 att Sverige senast den 31 december 2022 ska anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Förslagen i promemorian anges syfta till att uppnå detta. Några alternativa lösningar anges inte vara aktuella. Det övergripande syftet med reglerna inom DAC är att förhindra skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt. Om reglerna inte införs uppfyller Sverige inte DAC 7. Därtill införs inte regler som kan bidra till att försvåra skattebedrägeri, skatteundandragande och skatteflykt i verksamheter som bedrivs via digitala plattformar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det framgår också att förslagsställaren inte ser några alternativa lösningar. På annan plats i promemorian finns en diskussion om värdet av att införa ett samlat regelverk och vilka problem som skulle kunna finnas med separata regelverk. Detta innebär enligt Regelrådets uppfattning att det också finns ett exempel på att förslagsställaren i korthet har beskrivit i vart fall en alternativ lösning och förklarat varför den inte väljs. I andra ärenden kan det vara aktuellt att överväga – och även beskriva – ett flertal lösningar. I detta ärende finner Regelrådet att det är svårt att se något annat sätt att uppfylla syftet än lagstiftning som genomför direktivet. Beskrivningen är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att bestämmelserna införs med anledning av förändringen av rådets direktiv (EU) 2021/514 av den 22 mars 2021 om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC) och för att genomföra bestämmelser i enlighet med OECD:s multilaterala avtal (DPI MCAA). Bestämmelserna om plattformsoperatörer har sitt ursprung i OECD:s modellregler för rapportering (DPI MR). Vidare anges att förenligheten av den föreslagna nya plattformsavgiften som kan tas ut av rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer med Europakonventionen behandlas i promemorians avsnitt 5.10. Förenligheten av den behandling av personuppgifter som

förslagen ger upphov till med EU:s dataskyddsförordning behandlas i promemorians avsnitt 5.12. Det anges att bestämmelserna bedöms förenliga med unionsrätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning på övergripande nivå i konsekvensutredningen och mer detaljerad information på annan plats i promemorian. Sammantaget är beskrivningen tydlig.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Datumet för ikraftträdande utgår från DAC 7 och några andra hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet har inte tagits. Det anges också att förslagen innebär en väsentlig förändring för verksamhet som bedrivs via digitala plattformar. Företag och fysiska personer som är aktiva inom sådan verksamhet måste därför få information om de nya reglerna och hur de påverkas av dem. Skatteverket anges ha en central roll i detta arbete. Det anges att myndigheten redan har inlett ett arbete med att komma i kontakt med företag som tillhandahåller plattformar för att förmedla varor, tjänster och uthyrning samt att ta fram tekniska lösningar och relevant information om reglerna i DAC 7.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som ligger bakom valet av tidpunkt för ikraftträdande och hur förslagsställaren ser på informationsbehovet.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att kunskapen om den verksamhet som förmedlas via digitala plattformar i Sverige är begränsad. Först redovisas information på en mer övergripande nivå.

Det anges enbart finnas ett fåtal rapporter som analyserar denna del av ekonomin och det anges finnas relativt lite statistik över omfattningen av sådan verksamhet. Den digitala strukturomvandlingen anges ske i ett högt tempo, något som i synnerhet gäller verksamhet som sker och förmedlas via digitala plattformar. Det gör att rapporter och analyser som bara är några år gamla inte längre ger en god bild av verksamhetens omfattning vare sig ur konsumenters, företags eller arbetstagares perspektiv. Det anges inte heller råda någon konsensus om hur man ska definiera den digitala ekonomin. Begrepp som till exempel plattformsekonomi, delningsekonomi och gigekonomi används på olika sätt i de rapporter och undersökningar som finns, vilket bidrar till att försvåra jämförbarheten mellan dem. Vidare anges att betänkandet Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen (SOU 2021:55) benämner den del av ekonomin där transaktioner förmedlas via en digital plattform som plattformsekonomi. Plattformsekonomin gör att underutnyttjade tillgångar genom kommersiella och ideella transaktioner kan användas i högre utsträckning än de gjort tidigare. Tillgångar definieras brett som varor, kunskap, utrymme, pengar och tid. Transaktionerna i plattformsekonomin måste inte ske via en digital plattform, men den stora tillväxten i denna del av ekonomin har möjliggjorts av de digitala plattformarnas framväxt. Det anges också att begreppet delningsekonomi används för att beskriva den del av plattformsekonomin där det sker någon delning (uthyrning, leasing, byte, utlåning) av fysiska

tillgångar, medan begreppet gigekonomi används för att beskriva den del där tjänster säljs eller byts. Det anges att förslagsställaren i sin konsekvensutredning använder begreppen plattform-, gig- och delningsekonomi på samma sätt som gjordes i det nyss nämnda betänkandet.

Därutöver anges att det i SOU 2021:55 fanns en uppskattning av antalet aktiva i gigekonomin. Uppskattningen anges bygga dels på forskning kring demografin bland de som är aktiva inom gigekonomin internationellt, dels på ett antal enkätundersökningar av gigekonomin omfattning i Sverige. Antalet aktiva inom gigekonomin uppskattas till mellan 260 000 och 500 000. Uppskattningen anges avse personer som utför aktiviteter i gigekonomin, det vill säga säljare i regelverket kring DAC 7. Uppskattningen i betänkandet anges vara den bästa bedömningen av aktiviteten i gigekonomin som finns tillgänglig i dagsläget. Analysen kombinerar information från de undersökningar som gjorts för den svenska ekonomin de senaste åren och är framskriven till dagens ekonomiska förhållanden. Det anges emellertid finnas stora osäkerheter i beskrivningen av gigekonomin och beräkningar baserade på dessa underlag. De flesta som utför uppdrag inom gigekonomin i Sverige gör endast det i liten utsträckning. I konsekvensutredningen redovisas också delar av en undersökning av arbete via digitala plattformar som finns i betänkandet Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön (SOU 2017:24). Uppgifterna bygger på en undersökning som gjordes under hösten 2016. Det anges att de flesta som utfört uppdrag som förmedlats via digitala plattformar har endast utfört få uppdrag och arbetat ett fåtal timmar per år: i en tabell framgår att 83 procent av de aktiva utfört färre än 20 uppdrag per år och att de flesta arbetat färre än 5 timmar per vecka (36 procent) eller 5–10 timmar per vecka (24 procent). Resultatet anges vara i linje med andra undersökningar som gjorts för den svenska marknaden. Den generella bilden är att aktivitet inom gigekonomin i de flesta fall är en bisyssla till någon annan aktivitet, att det inte är en sysselsättning på heltid och att inkomsterna i de flesta fall inte är individens primära inkomstkälla.

I konsekvensutredningen finns också mer specifik information om berörda företag. Således anges att förslaget innebär att operatörer av digitala plattformar årligen ska lämna uppgifter till Skatteverket om vilka säljare som använder plattformen och vilka inkomster säljarna fått under året till följd av denna verksamhet. Förslaget berör därför företag som tillhandahåller digitala plattformar där säljare kan bedriva berörd verksamhet enligt definitionerna i 2 kap. POL (förkortning för lagen om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet). Såvitt känt finns det inte någon statistik över hur många företag som tillhandahåller sådana plattformar i Sverige. Bristen på statistik försvårar analysen av antalet företag som berörs av förslaget och storleken på dem. Utifrån det arbete som pågår på Skatteverket angående plattformsföretag uppskattar förslagsställaren att minst 350 plattformsföretag kommer att beröras av förslaget, varav ca två tredjedelar är svenska företag och resten utländska företag med svenska säljare på plattformarna. Många plattformsföretag anges sannolikt vara små i termer av antalet anställda. Förslagsställaren hänvisar till Claes Hemberts rapport "Gigbolagen pressas att snabbmogna" där det anges att många av de svenska gigbolagen består av 1–5 anställda. I många fall anges dessa också vara ägare eller grundare av företagen. Sammanställningen i rapporten visar att de svenska plattformsföretagen närmast uteslutande förefaller förmedla olika typer av enklare konsumenttjänster, exempelvis olika typer av hushållsnära tjänster, transporter eller bygg- och installationstjänster, och främst vända sig till en lokal marknad. Förslaget anges också påverka företag som är rapporteringspliktiga säljare på digitala plattformar. Säljare vars andelar regelmässigt handlas på etablerade värdepappersmarknader är undantagna från rapporteringsplikt. Förslaget innebär att företagen kommer att omfattas av det kännedomsförfarande som plattformsoperatörerna ska vidta. Rapporteringsskyldigheten

innebär vidare att Skatteverket får information om den inkomst företaget erhållit från de digitala plattformarna. Förslagsställaren redovisar även (i ett diagram, se sid 180 i promemorian) uppgifter från SOU 2017:24 som ger en bild av branschfördelning bland de uppdrag som utfördes av aktiva inom gigekonomin 2016. Undersökningen anges utgå från säljarna på de digitala plattformarna och enbart avse fysiska personer. Det anges att såvitt känt finns ingen motsvarande fördelning för företag som utför uppdrag i gigekonomin. Förslagsställaren anger att den beskrivna branschfördelningen kan ge en vägledning om i vilka branscher företagen verkar i, men ska tolkas med försiktighet såväl avseende plattformsföretag som företag som utför uppdrag. Det anges att branschfördelningen visar att de flesta uppdrag som förmedlas via digitala plattformar rör tjänster och sker inom data/IT och administration, ekonomi och juridik. Mönstret i vilka typer av uppdrag som förmedlas via digitala plattformar verkar enligt förslagsställaren vara detsamma i Sverige som internationellt: den mest förekommande aktiviteten är programmering, följt av olika kreativa uppgifter. I SOU 2017:24 anges det även framgå att ca 40 procent av uppdragen via digitala plattformar avser uppdrag som sker digitalt/online och således kan utföras varsomhelst. Cirka 40 procent avser uppdrag som utför fysiskt/off-line, dvs. uppdrag som är en del av den lokala arbetsmarknaden. Resterande 20 procent avser uppdrag som både innehåller arbete online och off-line. Undersökningen i SOU 2017:24 anges avse förhållanden under hösten 2016. Sedan dess anges den del av ekonomin som förmedlas via digitala plattformar ha utvecklats snabbt, inte minst under Covid 19-pandemin. Det anges vara sannolikt att andelen uppdrag som avser personliga tjänster (till exempel transport av varor eller liknande) har ökat relativt sett andra verksamheter jämfört med 2016.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit värdefullt om en tydligare bild av de berörda företagen hade kunnat ges. Samtidigt är det tydligt förklarar vilka utmaningar som förslagsställaren bedömer finns när det gäller att få tag i bra och aktuell information. Det finns en uppskattning av antalet berörda plattformsföretag, vilket är värdefullt. Det finns även en storleksmässig beskrivning av dessa som klargör att de ofta förefaller vara små, i alla fall sett till antalet anställda. Det finns också viss branschmässig beskrivning. Regelrådet noterar att det i några fall är så att informationen anges vara några år gammal och att det samtidigt anges att det sker en snabb utveckling inom branschen som kan göra information inaktuell. Detta är en kombination av förutsättningar som inte är idealisk. Regelrådet noterar samtidigt det som har angetts om de generella svårigheterna att samla in träffsäker information och det förefaller, såvitt Regelrådet kan förstå, som att förslagsställaren har gjort en ambitiös insats utifrån förutsättningarna. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget att rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer ska lämna kontrolluppgifter om säljare till Skatteverket innebär ökade administrativa kostnader för dessa företag. Kontrolluppgifter ska lämnas både för fysiska personer och enheter. En del av kostnaderna anges vara initiala och uppstå när nya administrativa rutiner måste skapas och företagens administrativa infrastruktur behöver anpassas för att möta rapporteringskraven. Dessutom anges det tillkomma löpande kostnader när rutinerna årligen ska utföras. Kontrolluppgifterna ska innehålla uppgifter om säljarnas namn, adress, skatteregistreringsnummer med mera (en mer utförlig beskrivning finns i promemorians avsnitt 5.5). Det anges att plattformsoperatörerna bör administrera flertalet av dessa uppgifter redan idag, men att vissa är av sådan karaktär att plattformsoperatörerna inte nödvändigtvis

inhämtar dem i nuläget. Under det första året med rapporteringsskyldighet anges företagen således kunna behöva inhämta vissa nya uppgifter från sina säljare och kvalitetssäkra befintliga uppgifter för samtliga säljare på plattformen. Detta anges bidra till att de administrativa kostnaderna kommer att vara högre det första året än därefter. När de nya reglerna är på plats och nya säljare kontrakteras bör emellertid inhämtandet av person- och registreringsuppgifterna enligt förslagsställaren anses ingå i de generella uppstartskostnader som föreligger när man tecknar avtal med nya säljare. Kontrolluppgifterna ska också innehålla uppgifter om den ersättning säljaren har erhållit via plattformen och information om till vilka finansiella konton ersättningen har betalats ut. Det anges att uppgifter om ersättning och utbetalningar bör finnas hos plattformsoperatörerna redan i dag, men uppgifterna kan behöva anpassas för att uppfylla kraven i det föreslagna regelverket. Kontrolluppgifterna ska årligen rapporteras till Skatteverket. Utöver detta ska plattformsoperatörerna vidta förfaranden för kundkännedom för att inhämta uppgifter från säljare och kontrollera dessa uppgifter i syfte att identifiera rapporteringspliktiga säljare. Plattformsföretagen behöver således anpassa sin verksamhet på ett sådant sätt att denna process kan vidtas. Storleken på de administrativa kostnaderna anges bero på hur många kontrolluppgifter plattformsoperatörerna ska ta fram och rapportera samt för hur många säljare operatörerna ska genomföra kundkännedomsförfaranden. Som refererats ovan uppskattas antalet aktiva i gigekonomin till mellan 260 000 och 500 000 i SOU 2021:55. Det anges att det i detta betänkande analyseras tre scenarier. I det mellersta scenariot antas att 400 000 personer är aktiva i gigekonomin. Det anges finnas flera omständigheter som gör att det antal kontrolluppgifter som plattformsoperatörerna ska ta fram kommer att avvika från antalet aktiva i gigekonomin enligt de definitioner som används i SOU 2021:55. För det första avser uppskattningen i SOU 2021:55 enbart aktiva i gigekonomin, dvs. aktörer som köper och säljer varor och tjänster. De nu föreslagna reglerna om rapporteringsplikt omfattar emellertid även säljare inom delningsekonomin, i form av aktörer som bedriver uthyrning av fast egendom eller transportmedel. Det uppskattas att 300 000 personer var aktiva i delningsekonomin 2019. En betydande del av dessa var samtidigt aktiva i gigekonomin, men i den utsträckning aktiviteterna sker på olika plattformar i olika företag kommer säljarna att rapporteras flera gånger. I GEM 2020 (Global Entrepreneurship Monitor förkortas GEM) uppskattas antalet aktiva i gig- och delningsekonomin sammanlagt uppgå till 500 000 personer, vilket är det högsta av de tre scenarier som analyseras i SOU 2021:55. Eftersom beräkningen av de administrativa kostnaderna här utgår från 400 000 aktiva i gigekonomin justerar förslagsställaren även ner bedömningen av antalet aktiva i delningsekonomin ner och dessa antas uppgå till 200 000. För det andra anges det vara vanligt att aktiva i gigekonomin utför uppdrag åt flera uppdragsgivare parallellt. Samma person kan således vara en rapporteringspliktig säljare för fler än en plattformsoperatör samma år. Detta anges medföra att antalet kontrolluppgifter sammantaget bör vara högre än antalet aktiva säljare. Det anges vara okänt hur många kontrolluppgifter som tillkommer till följd av detta, men slutsatsen i SOU 2021:55 att de som utför uppdrag i gigekonomin typiskt sett utför arbete för flera olika uppdragsgivare på flera olika plattformar kan det handla om ett betydande antal. Vidare anges det finnas regler som undantar vissa säljare från rapporteringsplikt. Antalet säljare som är myndigheter bedöms emellertid vara få. Detsamma gäller säljare vars andelar regelmässigt handlas på etablerade värdepappersmarknader och säljare där plattformsoperatören förmedlat fler än 2 000 uthyrningar av fast egendom per år. Slutligen finns ett undantag för säljare där plattformsoperatören har förmedlat försäljning av varor vid färre än 30 tillfällen och den totala ersättningen inte överstigit 2 000 euro under den rapporteringspliktiga perioden. Det anges emellertid vara fallet att huvuddelen av de utförda uppdragen i gigekonomin avser försäljning av tjänster, och inte av varor. Det anges medföra att även detta undantag bedöms påverka antalet kontrolluppgifter jämfört med antalet aktiva i

gigekonomin i begränsad omfattning. Förslagsställarens bedömning i olika avseenden sammanfattas i en tabell (tabell 2, sid 182 i promemorian). Sammantaget anger förslagsställaren att beräkningen av de administrativa kostnaderna utgår från ett antagande om att antalet kontrolluppgifter kommer att uppgå till 600 000. Denna bedömning anges vara mycket osäker. År 2023 bedömer förslagsställaren att de administrativa kostnaderna kommer att uppgå till ca 75 miljoner kronor. Beräkningen anges utgå från att plattformsoperatörerna det första året med rapporteringsplikt måste inhämta och kvalitetssäkra uppgifter från samtliga säljare på plattformen. Denna process antas ta 30 minuter att genomföra per säljare. Tidsåtgången inkluderar förfaranden för kundkännedom. Det administrativa arbetet antas utföras av en person som tjänar 36 500 kronor per månad 2023 (avser en ekonomiassistent i privat sektor; år 2020 var månadslönen för en sådan person 31 500 kronor enligt SCB, lönen har skrivits fram till 2023 års priser med en prognos för lönesummans utveckling mellan 2000 och 2023). Bedömningen av tidsåtgången anges vara gjord på en aggregerad nivå och syfta till att beskriva kostnaderna i genomsnitt mellan företag. För vissa enskilda företag bedöms således kostnaderna vara högre och för andra lägre. Vidare anges den syfta till att beskriva tidsåtgången i genomsnitt per säljare: för vissa säljare är tidsåtgången kortare och för andra längre. Förutom kostnaden för den tid det tar att inhämta och kvalitetssäkra person- och registreringsuppgifterna anges det även finnas andra initiala kostnader för företagen under det första året. Det gäller kostnader för att utbilda sig om regelverket, analysera tillämpningen av det och för att skapa nya system och rutiner. Storleken för dessa kostnader varierar mellan företag och det är svårt att uppskatta de sammanlagda kostnaderna för detta. Den omständighet att rapporteringsskyldigheten i huvudsak avser uppgifter som plattformsoperatörerna bör ha tillgång till och administrera redan i dag, dvs. person- och registreringsuppgifter samt ersättning till säljarna, anges bidra till att begränsa dessa kostnaders omfattning. När regelverket är på plats kvarstår de löpande administrativa kostnaderna för att årligen ta fram kontrolluppgifter och rapportera dem till Skatteverket. Den årliga tidsåtgången för detta antas uppgå till 10 minuter per rapporteringspliktig säljare och år, vilket implicerar administrativa kostnaderna på ca 25 miljoner kronor per år. För jämförbarhet är även denna kostnad uttryckt i 2023 års priser.

Förslaget anges inte medföra några andra kostnader än de ovan refererade för företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig uppskattning av vissa öknings i administrativa kostnader. Det är värdefullt både att det har gjorts en tydlig uppskattning, där de underliggaren antagandena framgår, och att det framhålls att det är osäkra bedömningar. Regelrådet noterar att förslagsställaren har angett även vissa utbildningskostnader som administrativa i detta fall. I normalfallet skulle Regelrådet anse utbildningskostnader som en form av produktionskostnad snarare än en administrativ kostnad. Det väsentliga är likväl tveklöst att alla kostnadsförändringar redovisas så tydligt som möjligt, snarare än exakt vilka gränsdragningar som görs i varje enskilt fall. Därför har Regelrådet refererat beskrivningen av kostnadsförändringar utan att dela in referatet i olika kostnadskategorier. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om det också skulle ha gjorts en uppskattning av vad utbildningskostnaden och kostnaderna för nya rutiner och system bedöms uppgå till. Samtidigt finner Regelrådet att det utifrån befintlig information ändå går att sluta sig till att det uppskattas uppstå kostnader åtminstone omfattande drygt 70 miljoner kr det första året, och åtminstone drygt 20 miljoner kr löpande. Detta är tillräcklig information för att det ska gå att konstatera att förslaget sannolikt medför inte obetydliga kostnader för de berörda företagen. Inte minst om man också beaktar den tydliga förklaring som förslagsställaren har angett om det svårigheter som finns att insamla uppgifter om den snabbt föränderliga plattformsekonomin, gör Regelrådet bedömningen att beskrivningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att aktörer som verkar inom plattformsekonomin ska förhålla sig till samma regler som inom den traditionella ekonomin vad gäller bokföring, redovisning samt skatter och avgifter. Förutsatt att alla, såväl företag som fysiska personer, agerar på ett korrekt sätt råder således samma spelregler ur ett skatteperspektiv och konkurrensen mellan företag och aktiva påverkas inte av att de verkar i olika delar av ekonomin. I dag anges emellertid kontrollmöjligheterna vara mer begränsade inom plattformsekonomin än inom den traditionella ekonomin. Generellt anges det i plattformsekonomin finnas många transaktioner som ska beskattas i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet eller kapital som i dag inte medför en kontrolluppgiftsskyldighet. Skatteverket anges i dessa fall ofta ha svårt att veta om att en transaktion ens ägt rum. Även om detta problem inte är unikt för plattformsekonomin, anges problemet öka i takt med att plattformsekonomin växer. Det anges vara centralt att motverka illojal konkurrens i ekonomin och att främja förutsättningarna för att rätt skatt betalas av rätt person. Ett sätt att göra det är genom att skydda de aktörer som vill göra rätt. Det anges att förslaget i promemorian bidrar till att öka informationen som ligger till grund för beskattningen, vilket ökar möjligheterna till att kontrollera aktörerna i plattformsekonomin på samma sätt som i den traditionella ekonomin. Det gäller såväl plattformsföretag som aktiva säljare. Plattformsföretagen åläggs mer administration, men företag som verkar i den traditionella ekonomin utför motsvarande administration redan i dag. Sammantaget anges förslaget därför förbättra konkurrensen mellan olika delar av ekonomin. Plattformsekonomin utgör i dag en liten andel av den totala ekonomin i dag, men sektorn växer snabbt. Redan om ett par år anges plattformsekonomin kunna sysselsätta fler personer och generera betydligt högre inkomster än den gör i dag. Under dessa förutsättningar anges det vara viktigt att ha ett regelverk på plats som säkerställer att aktörer i plattformsekonomin förhåller sig till samma regler som den traditionella ekonomin. En rapporteringskyldighet och ett automatiskt utbyte av uppgifter ökar möjligheterna att förhindra bland annat bortfall av skatteintäkter. På sikt motverkas därigenom skatteflykt och skatteundandragande, vilket också anges bidra till konkurrens på lika villkor.

I konsekvensutredningens avsnitt om offentligfinansiella effekter ges också exempel på de problem som förslagsställaren bedömer finns i utgångsläget. Det anges att vid en kontroll av personer som hyrt ut lägenheter, rum och hus via en uthyrningssajt var det enbart omkring 20 procent som redovisade inkomster från uthyrning av privatbostad i sin inkomstdeklaration. Samtidigt indikerade Skatteverkets kontroller att fler hade haft intäkter utöver schablonbeloppet och således borde redovisat ett överskott. I samband med kontrollen genomförde Skatteverket ett antal utredningar, vilka visade att ca 60 procent av personerna hade redovisat fel i deklarationerna. I en kontroll av personer som kört andra personer mot betalning via en digital marknadsplats var resultatet att ca 2 procent av dem hade redovisat inkomst från plattformen i sin deklaration. Av de utredningar som Skatteverket därefter gjorde ledde hela 96 procent till beskattningsbeslut. Anledningarna till de oredovisade inkomsterna är enligt Skatteverket att det är svårt för aktörerna att göra rätt och att det är svårare för Skatteverket att kontrollera och fastställa skatten än i den traditionella ekonomin.

Slutligen anges att förslaget inte innehåller några särskilda regler för små företag. Reglerna att operatörer av digitala plattformar årligen ska lämna uppgifter till Skatteverket om säljare gäller oavsett storlek på plattformsföretaget. DAC 7 medger inte några särskilda regler för

små företag. Det undantag för säljare där plattformsoperatören har förmedlat försäljning av varor vid färre än 30 tillfällen och den totala ersättningen inte överstigit 2 000 euro minskar frekvensen av kontrolluppgifter och bidrar till att minska de administrativa kostnaderna för företagen. Minskningen anges sannolikt vara relativt sett större i små företag än i stora. Något motsvarande undantag finns inte för förmedling av tjänster, och som tidigare nämnts utgör huvuddelen av verksamheten i gigekonomin förmedling av tjänster. Eftersom de flesta som utför uppdrag i gigekonomin utför få uppdrag per år och arbetar ett fåtal timmar med detta anges det vara troligt att varje enskild utbetalning till säljare kommer uppgå till mycket små belopp. Detta kommer sannolikt vara särskilt tydligt i små företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns information om hur förslaget anges kunna minska förekomsten av illojal konkurrens mellan olika delar av ekonomin. Denna information är förhållandevis tydlig och det är värdefullt. Det framgår också att förslaget kan väntas slå olika gentemot företag som förmedlar försäljning av varor i liten skala respektive sådana som förmedlar tjänster. Såvitt Regelrådet kan förstå har dessa aspekter en möjlig koppling till konkurrensförhållandena för företag (utöver den tydliga koppling som de har till frågan om särskild hänsyn till små företag). Det hade varit önskvärt med en något mer utvecklad beskrivning av vilka effekter det skulle kunna ge för små plattformsföretag. Eftersom det ändå finns en beskrivning av dessa aspekter och eftersom beskrivningen av påverkan på konkurrensförhållanden i övrigt är relativt utförlig kan beskrivningen likväl anses tillräcklig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att en påverkan på företagen i andra avseenden skulle finnas och avsaknaden av information är därför inte någon väsentlig brist.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det som refererats ovan om små företag i avsnittet om påverkan på konkurrensförhållandena är högst relevant information även för frågan om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Eftersom den redan refererats ovan upprepas den inte här.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att särskild hänsyn till små företag inte har tagits, utöver det undantag som finns för företag med förmedling av varor i liten skala. Det framgår också att regelverket inte tillåter sådan hänsyn. Mot bakgrund av att det framgår att många företag troligen är små, i alla fall sett till antal anställda, och att många företag ägnar sig åt tjänster, snarare än varor, borde enligt Regelrådets uppfattning beskrivningen av vilka konsekvenser det blir för små företag av att särskilda hänsyn inte tas till små företag varit tydligare för att denna aspekt ska anses tillräckligt redovisad.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i alla avseenden utom ett håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns i beskrivningen av särskild hänsyn till små företag är inte av sådan betydelse att de blir avgörande för helhetsbedömningen. Därvid beaktas att det finns viss information även om den enligt Regelrådets uppfattning borde ha varit tydligare. Mot bakgrund av att det är tydligt redovisat vilka utmaningar som finns med insamling av information om de berörda företagen och att det finns information som i varje fall ger en översiktlig bild av konsekvenserna i nästan alla avseenden finner Regelrådet att beskrivningen som helhet betraktad är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet.

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

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 juni 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Lennart Renbjör och Marie-Louise Strömberg

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande