



Bruxelles, den 17.12.2018  
COM(2018) 844 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**med en oversigt over og en vurdering af statistikker og oplysninger om automatiske udvekslinger i forbindelse med direkte beskatning**

**DA**

**DA**

## 1. INDLEDNING

I en stadig mere globaliseret verden kan forskelle i skattesystemer have en negativ indvirkning på opkrævning af skatteindtægter, fordi virksomheder kan overføre indtægter på tværs af grænser, og skatteydere kan modtage indtægter fra udlandet uden at blive beskattet, hvis de ikke er skattepligtige i alle berørte lande. Dette har ført til udarbejdelse af forskellige samarbejds mekanismer mellem skattemyndigheder, der betegnes som "administrativt samarbejde inden for direkte beskatning".

Inden for EU er Rådets direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet 2011/16/EU (direktivet eller DAC) et centralt element i samarbejdet mellem medlemsstaterne. Det har siden 2013 støttet medlemsstaterne via tilvejebringelsen af en ny forbedret ramme til arbejds metoder med en fælles struktur og elektroniske værktøjer på grundlag af erfaringer med gensidig bistand siden 1977.

Adgang til oplysninger om hjemmehørende skatteyderes optjente indtægter i udlandet og de aktiver, de ejer i udlandet, er af stor betydning for skattemyndighederne. Derfor er udveksling af oplysninger om skatteydere, der deltager i grænseoverskridende aktiviteter, et vigtigt element i et effektivt administrativt samarbejde, og det er en af de samarbejdsformer, der er omfattet af DAC. Udveksling af oplysninger omfatter en bilateral informationsstrøm mellem kompetente skattemyndigheder i to lande og vedrører data, der forventes at være relevante med hensyn til forskellige skatter, der gælder for både fysiske og juridiske personer.

DAC indeholder tre former for informationsudveksling, nemlig: i) udveksling af oplysninger efter anmodning (EOIR), der henviser til oplysninger vedrørende bestemte personer eller transaktioner, og som kommer fra det anmodende land ii) spontan udveksling af oplysninger (SEOI), der vedrører ikke-systematisk informationsstrøm, og som anses for at være af interesse for det modtagende land iii) automatisk udveksling af oplysninger (AEOI), som henviser til udveksling af forud definerede skatteoplysninger ved hjælp af forud definerede formater og tidspunkter, uden forudgående anmodning fra et andet land.

AEOI er genstanden for denne rapport. Den adskiller sig fra andre former for udveksling af oplysninger, fordi den er obligatorisk og har et større anvendelsesområde.

Medlemsstaterne har aftalt, at den obligatoriske AEOI begynder fra medio 2015 for skatteoplysninger om personer, der er skattemæssigt hjemmehørende i andre medlemsstater i fem kategorier af indkomst og kapital (DAC1). I 2014 blev medlemsstaterne enige om at ajourføre direktivet for at medtage det i EU's fælles indberetningsstandard, der er udarbejdet af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), og som indfører automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti (DAC2). I 2015 indførte endnu en ændring AEOI i forbindelse med skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger (DAC3). AEOI blev yderligere udvidet i 2016 og 2017.<sup>1</sup>

Denne rapport er baseret på artikel 8b, stk. 2, i direktivet, som pålægger Kommissionen inden den 1. januar 2019 at forelægge en rapport med en oversigt over og en vurdering af AEOI under DAC1, DAC2 og DAC3. Den beskriver de vigtigste konklusioner om gennemførelsen af AEOI, dets omkostninger og fordele, samt foranstaltninger truffet af medlemsstaterne til at gøre brug af de modtagne oplysninger.

---

<sup>1</sup> Der er flere oplysninger på webstedet for GD TAXUD om administrativt samarbejde.

Rapporten er primært udarbejdet på grundlag af oplysninger indhentet fra medlemsstaternes skattemyndigheder via en årlig undersøgelse og årlig indsamling af statistiske data.<sup>2</sup> Den dækker perioden 2015 til medio 2018 for så vidt angår DAC1 og fra 2017 frem til midten af 2018 for så vidt angår DAC2 og DAC3.

Det skal bemærkes, at Kommissionen på tidspunktet for udarbejdelsen af rapporten gennemfører en omfattende evaluering af DAC-dækningen<sup>3</sup>, i tillæg til AEOI, og alle andre former for administrativt samarbejde.

---

<sup>2</sup> Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/99 om formatet for den årlige vurdering og statistiske oplysninger.

<sup>3</sup> Køreplanen for evalueringen: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_en)

## 2. DAC1

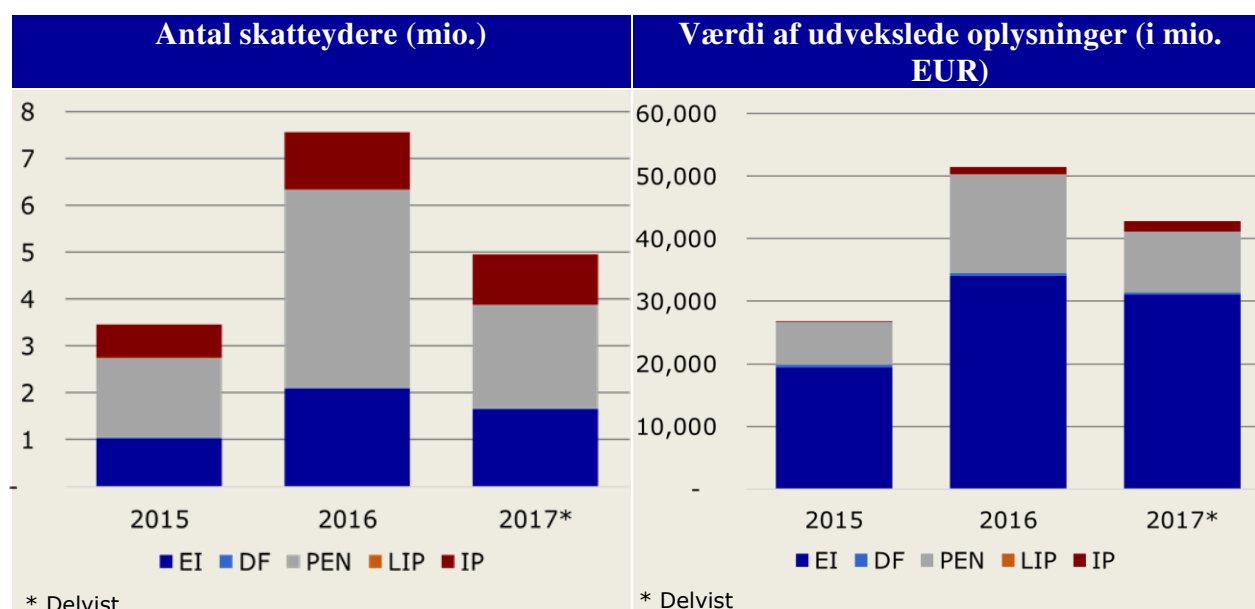
DAC1 forpligter medlemsstaterne til automatisk at udveksle oplysninger, der er tilgængelige i fem kategorier af indkomst og kapital: arbejdsindtægt, tantiemer og bestyrelseshonorarer, livsforsikringsprodukter, pensioner og ejendomsret til og indtægt fra fast ejendom.<sup>4</sup>

Disse oplysninger skal mindst én gang om året fremsendes til den medlemsstat, hvor skatteyderen har sin bopæl. Den første udveksling af disse oplysninger fandt sted i juni 2015 og omhandlede beskatningsperioden 2014. Ved hjælp af en trinvis tilgang skulle medlemsstaterne inden 2017 fremsende oplysninger for mindst tre indkomst- eller kapitalkategorier ud over de fem, der er beskrevet i artikel 8, stk. 1, i direktivet.

Rapporten omfatter oplysninger fra medlemsstaterne om de følgende år: 2015, 2016 og 2017.

### 2.1 Vigtigste aspekter i DAC1-informationsudveksling

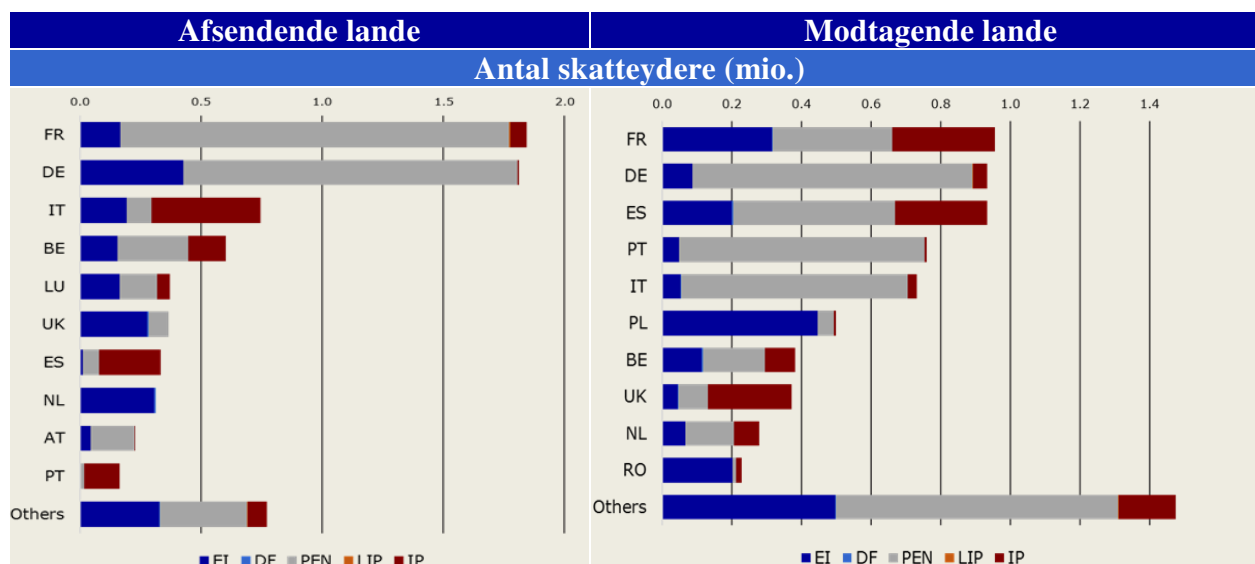
Indtil juni 2017 **udvekslede medlemsstaterne oplysninger om næsten 16 millioner skatteydere vedrørende indtægter og kapital for et beløb på over 120 mia. EUR.** De fleste oplysninger vedrørte arbejdsindtægt og pensioner, hvilket tegner sig for over 80 % af skatteyderne og 95 % af den samlede værdi.



Figur 1. Udvikling af DAC1-udvekslinger efter meddelelser pr. år

**Mængden af udvekslede oplysninger er steget over tid og er steget til dobbelt så meget mellem 2015 og 2016.** Dataene om udvekslingen af oplysninger vedrørende første halvår af 2017 tyder på, at stigningen vil fortsætte. Dette bekræftes også af indberettede beløb, som kan udtrages fra den sikrede udvekslingskanal, som medlemsstaterne anvender til bilaterale udvekslinger: der er også i 2017 en positiv tendens i den udvekslede datamængde.

<sup>4</sup>I denne rapport anvendes følgende akronymer for DAC1 AEOI: arbejdsindtægt (EI); pensioner (PEN); livsforsikringsprodukter (LIP); ejendomsret til og indtægt fra fast ejendom (IP); tantiemer og bestyrelseshonorarer (DF).



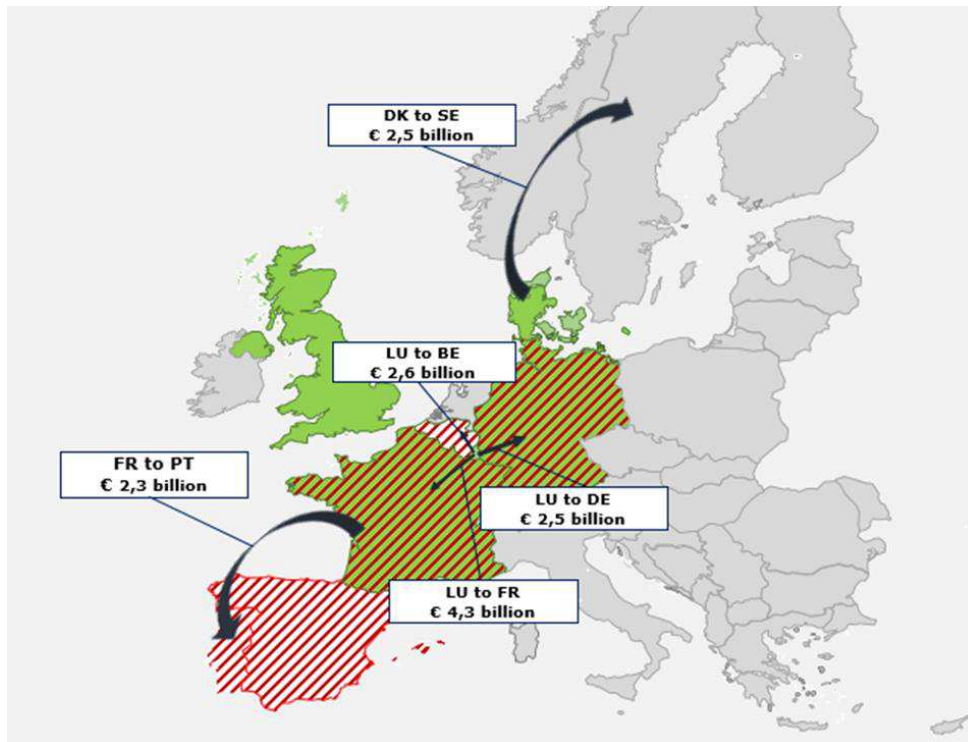
Figur 2. De ti vigtigste afsendende og modtagende lande – sager afsendt i 2016

Udvekslingsmønstre er stort set i overensstemmelse med migrationsmønstre inden for EU. Fraflytningslandene er nettomodtagere af oplysninger. Specifikt modtager Polen oplysninger om 14 gange flere skatteydere (svarende til et 19 gange højere beløb) end landet fremsender oplysninger om. Det modsatte gør sig gældende for nettoindvandringslande som Luxembourg, der sender oplysninger om fem gange flere skatteydere og en 30 gange højere værdi end det, som den modtager oplysninger om. Andre nettomodtagere omfatter Spanien og Portugal, mens Tyskland og Danmark er nettoafsendere.

Ikke overraskende er store EU-lande, som f.eks. Frankrig, Tyskland, Italien, og Det Forenede Kongerige både blandt de vigtigste afsendere og modtagere, selv om profilen er lidt anderledes med hensyn til indtægtskategorier. Frankrig og Tyskland er f.eks. med hensyn til skatteydere langt de største afsendere af arbejdsindtægt og pension, mens en væsentlig del af de oplysninger, de modtager, vedrører fast ejendom. Situationen er præcis den modsatte for Italien, Spanien og Portugal: en stor del af de oplysninger, de sender, vedrører fast ejendom, hvorimod de oplysninger, de modtager, hovedsageligt vedrører pensioner.

En oversigt over bilaterale interaktioner viser stor koncentration med forskellige mønstre afhængigt af, om antallet af skatteydere eller værdien af de udvekslede oplysninger tages i betragtning. Med hensyn til antallet af skatteydere er Frankrig og Tyskland de vigtigste afsendende lande. De fleste udvekslinger er koncentreret om to akser, én, der forbinder Tyskland og Frankrig med Spanien og Portugal, og én, der forbinder Tyskland og Italien, med yderligere to vigtige strømme mellem Frankrig og Italien samt Nederlandene og Polen.

Situationen er anderledes, når beløbene af de udvekslede oplysninger i euro tages i betragtning. De tre største strømme, der udgør mere end 9 mia. EUR, kommer fra Luxembourg til Belgien, Frankrig og Tyskland. Dette er suppleret med en betydelig strøm fra Frankrig til Portugal, som har en klar forbindelse med udveksling af oplysninger med hensyn til antallet af skatteydere.

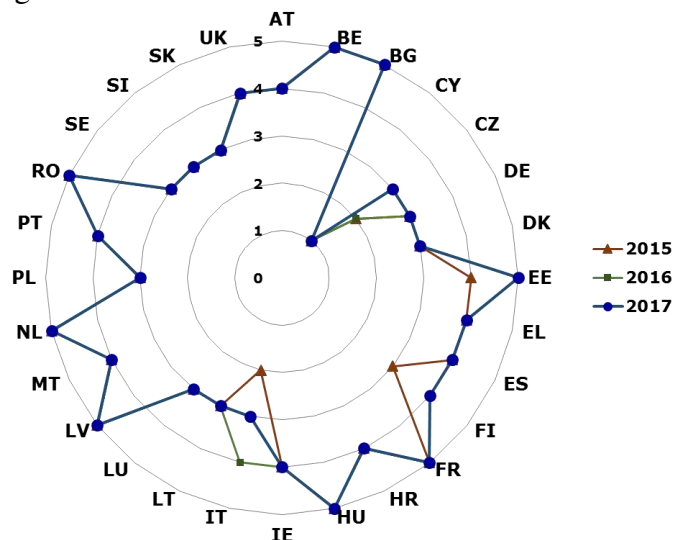


Figur 3. Vigtigste bilaterale strømme/værdi af de udvekslede oplysninger/2016

### Oplysningernes tilgængelighed

På grundlag af DAC1 skal medlemsstaterne kun dele de oplysninger, de har til rådighed i deres nationale skattedatabaser. Der kræves ingen yderligere dataindsamling med hensyn til de oplysninger, skatteforvaltninger indsamler til interne skattemæssige formål.

I 2017 havde otte medlemsstater oplysninger til rådighed for alle fem kategorier af indtægter og kapital, der er omfattet af DAC1, og ni andre havde oplysninger tilgængelige for alle kategorier undtagen livsforsikringsprodukter. Kun ét land, Cypern, havde kun oplysninger tilgængelige for én indtægtskategori (pension). De resterende ti kunne udveksle oplysninger om tre indtægtskategorier. Denne tilgængelighed har kun udviklet sig marginalt i de tre år, der blev undersøgt. Kun Den Tjekkiske Republik, Estland, Finland og Italien har øget antallet af indtægtskategorier siden 2015.



Figur 4. Antal DAC1-kategorier, hvor der er oplysninger til rådighed for 2015-2017

For skatteforvaltninger kan det være tidskrævende og bekosteligt at arbejde på at stille nye oplysninger til rådighed for AEOI. For eksempel meddelte Irland, at det ville kræve betydelige ressourcer og tid at få indført den nødvendige lovgivning og it-systemer til at indsamle oplysninger om livsforsikringsprodukter. Malta har understreget, at indsamling af yderligere oplysninger vil udgøre en betydelig byrde for erhvervsdrivende.

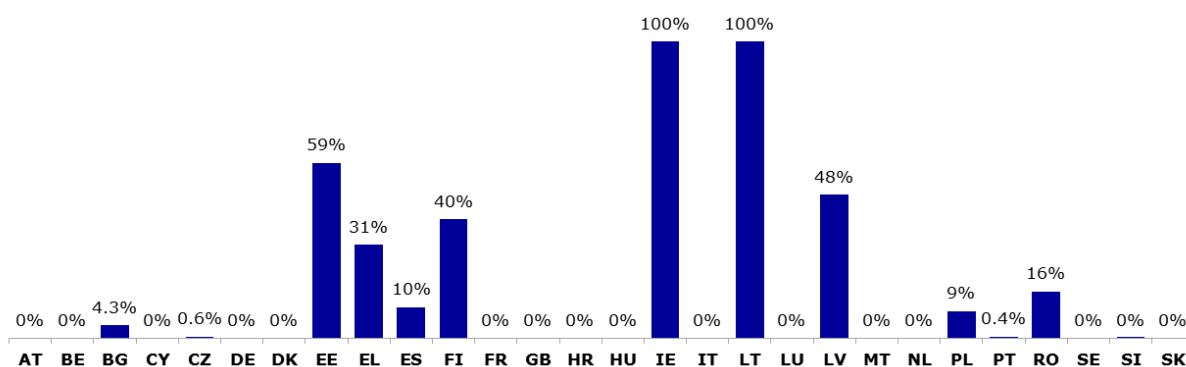
Der er imidlertid dokumentation, der tyder på, at øget tilgængelighed af oplysninger ikke altid kræver indsamling af yderligere oplysninger. Tilgængelighed kan udvides ved at forbedre adgangen til eksisterende oplysninger. I 2015 omstrukturerede Den Tjekkiske Republik sine nationale skattedatabaser til at fremlægge oplysninger om indtægter fra fast ejendom, og i 2016 kunne Finland begynde at sende oplysninger om indtægter fra fast ejendom ved at integrere forskellige eksisterende databaser.

### Adgang til identifikationsoplysninger - skatteidentifikationsnummer (TIN)

Medtagelse af identifikationsoplysninger i de afsendte oplysninger er yderst vigtigt, for at medlemsstaterne kan knytte de oplysninger, de modtager, med nationale databaser over skatteydere. Navnet på skatteyderen og det skatteregistreringsnummer, der er udstedt af det modtagende land, anses for at være de mest nyttige identifikationsoplysninger i forbindelse med automatisk matchning. **Systematisk inddragelse af oplysninger om skatteyderens skatteregistreringsnummer ville gøre det muligt at løse flere problemer forbundet med anvendelsen af navn til identifikation**, f.eks. forkert stavning eller oversættelse/translitterationer samt homonymer.

Der var imidlertid kun to lande, Irland og Litauen, der faktisk medtog skatteregistreringsnummer udstedt af det modtagende land for alle de pågældende skatteydere i de udvekslede oplysninger. Estland gjorde det for næsten 60 % af skatteyderne.

I ikke mindre end 15 tilfælde omfattede de fremsendte oplysninger ikke modtagerlandets skatteregistreringsnummer for nogen af de skatteydere, der blev delt oplysninger om. Da disse sager omfatter de største afsendere, **blev kun i alt 2 % af de skatteydere, der blev delt oplysninger om, forbundet med et skatteregistreringsnummer udstedt i modtagerlandet**. Identifikation af skatteyderne er derfor i praksis baseret på oplysninger om deres fødselsdato og navn i et frit eller struktureret format.



Figur 5. Andel af skatteydere/-parter, for hvilke det afsendende land medtog modtagerlandets skatteregistreringsnummer (alle meddelelsesår, vægtet gennemsnit)

## Tidsforskel mellem skatteår for indtægter og forsendelsesdato

Medlemsstaterne skal dele DAC1-oplysninger inden for seks måneder efter udgangen af det skatteår i medlemsstaten, i hvilket oplysningerne blev tilgængelige. I praksis kan der være en forsinkelse på op til 18 måneder efter udgangen af skatteåret.

Siden iværksættelsen af DAC1-udvekslingerne blev skattemæssige oplysninger generelt i gennemsnit fremsendt 12 måneder efter udgangen af det skatteår, de omhandlede. Der er dog betydelige forskelle mellem medlemsstaterne.

Den påkrævede tid er blevet væsentligt mindre med tiden, og der er ingen væsentlige forskelle mellem de forskellige indtægtskategorier. Andelen af udvekslinger, der fandt sted inden for seks måneder, steg fra 31 % for oplysninger om skatteåret 2014 til 45 % for oplysninger om skatteåret 2015.

Der blev ikke fundet nogen sammenhæng mellem den tid, det tager at udveksle oplysninger, og typen af indtægter og kapital, antallet af fremsendte sagsakter, antallet af skatteydere og den samlede værdi. Desuden sender ti medlemsstater alle meddelelser på samme tid, mens andre har en tendens til at sende meddelelserne over flere måneder.

## Behandling og anvendelse af de modtagne oplysninger

Den første indsats for at anvende de modtagne oplysninger er at indlede sagen og påbegynde behandlingen af den. Medlemsstaterne åbner generelt sager inden for et år efter modtagelsen. Afhængigt af indtægtstype indberettede 23 medlemsstater i 2017 om åbning af de sager, der var modtaget i løbet af året for modtagelsen. I 2017 var der kun tre medlemsstater (Bulgarien, Malta og Slovakiet), som ikke synes at have arbejdet med de sager, som de modtog i løbet af året eller i de følgende år.

Normalt er det første trin at matche de modtagne oplysninger med en udpeget fortegnelse over skatteydere. Oplysninger om en ukendt skatteyder er ikke lige så lette at anvende. Matchning gør det muligt at forbinde de modtagne oplysninger fra andre lande med de relevante skatteyders sagsakter.

Andelen af oplysninger om skatteydere, der automatisk udveksles i henhold til DAC1, og som blev identificeret og forbundet med nationale databaser, varierer afhængigt af typer af indtægter og kapital. Med hensyn til medlemsstater, hvor der foreligger resultater af matchning for 2017, var graden af matchning i gennemsnit på ca. 90 % for arbejdsindtægt og pensioner, på 75 %-80 % for tantiemer og bestyrelshonorarer samt ejendomsret til og indtægt fra fast ejendom og gennemsnitligt på bare 59 % for livsforsikringsprodukter. Næsten 90 % af matchningen sker automatisk eller halvautomatisk. Andelen af manuel matchning er faldet med tiden.

**Risikovurdering og vurdering af personlig indkomstskat<sup>5</sup> er de mest udbredte anvendelser af de indberettede oplysninger i alle tre år.** Den generelle tendens synes at være en øget og mere intensiv anvendelse af de modtagne oplysninger. Der er ingen væsentlige forskelle i brugen af oplysninger inden for de forskellige indtægtskategorier, bortset fra livsforsikringsprodukter, som systematisk anvendes mindre end de andre typer indtægter.

---

<sup>5</sup> DAC1-oplysninger, uanset indtægtstype, anvendes hovedsageligt inden for personlig indkomstskat. Andre områder, hvor DAC1-oplysningerne anvendes forholdsvist ofte, omfatter selskabsskat og inddrivelse.





Figur 6. Brug af DAC1-oplysninger

### 3. DAC2

Under DAC2 skal medlemsstaterne automatisk udveksle oplysninger om finansielle konti, dvs. saldo ved årsafslutning for en indberetningspligtig konto samt dividender, renter, udbytte og andre investeringsindtægter, der er indbetalt på den konto i løbet af et år. Disse oplysninger bliver sendt til medlemsstaternes skattemyndigheder af finansielle institutioner, som skal udføre visse procedurer for passende omhu med henblik på at udpege indberetningspligtige finansielle konti og derefter indberette de påkrævede oplysninger. Med DAC2 bliver den fælles indberetningsstandard (CRS), der er udarbejdet af OECD, og som anvendes bredt på internationalt plan, gennemført i EU.

Oplysningerne sendes årligt senest ni måneder efter udgangen af det kalenderår eller anden relevant indberetningsperiode, som oplysningerne vedrører. Den første udveksling fandt sted i september 2017.

De oplysninger, som er tilgængelige for denne rapport, omhandler halvåret fra midten af september 2017 til marts 2018. Derfor **kan der ikke påvises nogen reelle tendenser i informationsstrømmene, og der kan ikke foretages nogen pålidelig analyse af den mulige anvendelse af oplysningerne.** Endelig begyndte Østrig først at anvende DAC2 fuldt ud i 2018.

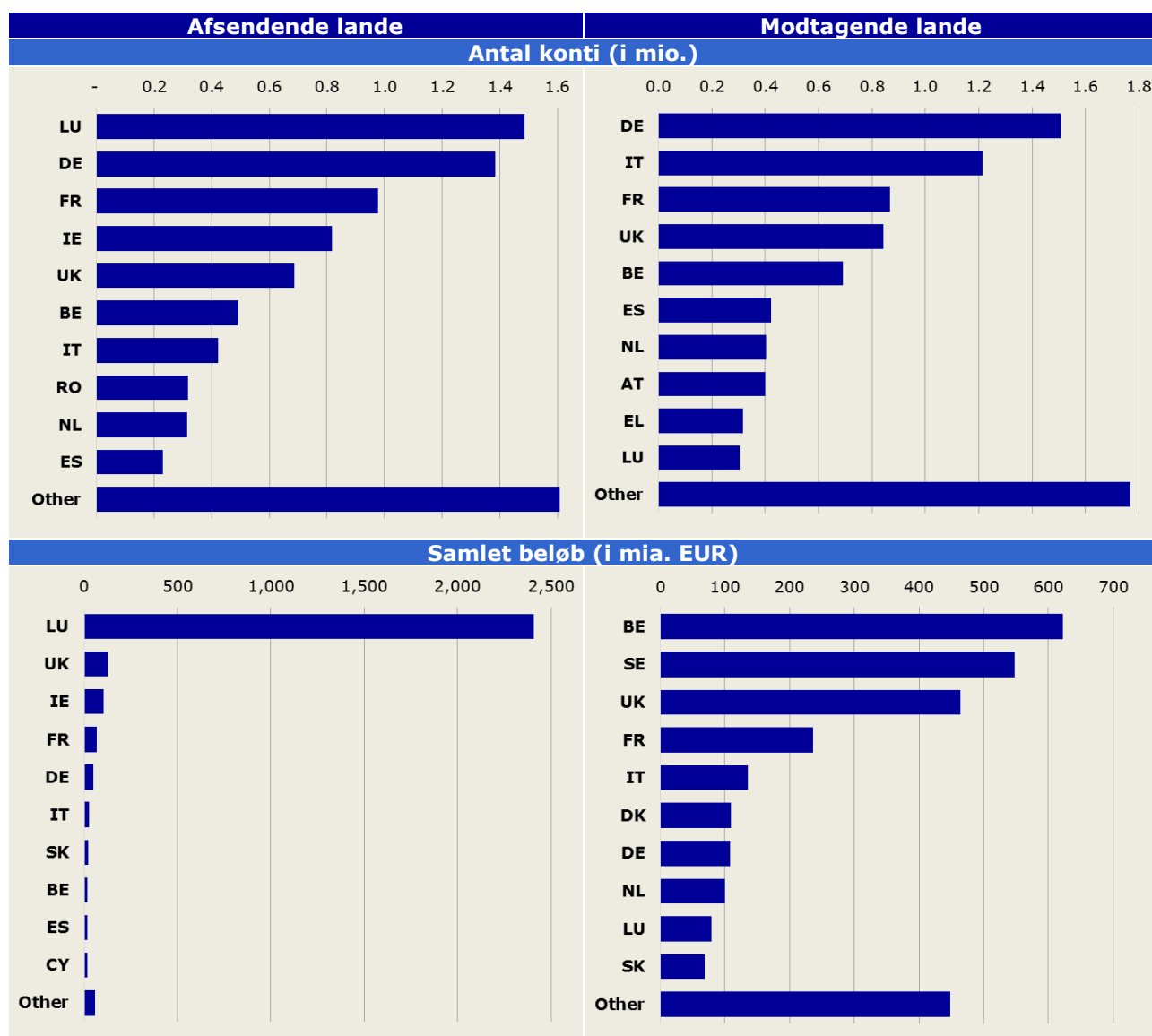
#### Hovedtrækkene i DAC2-informationsudveksling

**Medlemsstaterne udvekslede oplysninger om i alt ca. 8,7 mio. konti, og finansielle indtægter om kontosaldi ved årsafslutning beløb sig til 2 919 mia. EUR i alt.** Indtil videre har udvekslingerne dog kun omfattet eksisterende "højværdikonti"<sup>6</sup> og de "nye konti", der blev åbnet i de sidste måneder af 2016. Antallet af konti forventes derfor at blive højere, når hele omfanget af DAC2-indberetningen er gennemført.

**Andre udvekslede finansielle oplysninger synes primært at henvise til bruttoafkast, som udgør 3 466 mia. EUR.<sup>7</sup> Omvendt vurderes dividender til 21,2 mia. EUR, renter til 19 mia. EUR og andre betalinger til 61,8 mia. EUR.**

<sup>6</sup> Udtrykket "højværdikonto" henviser til en konto, der blev åbnet før den 1. januar 2016, og hvis samlede saldo eller værdi pr. 31. december 2015 eller 31. december i alle efterfølgende år, overstiger et beløb svarende til 1 mio. USD.

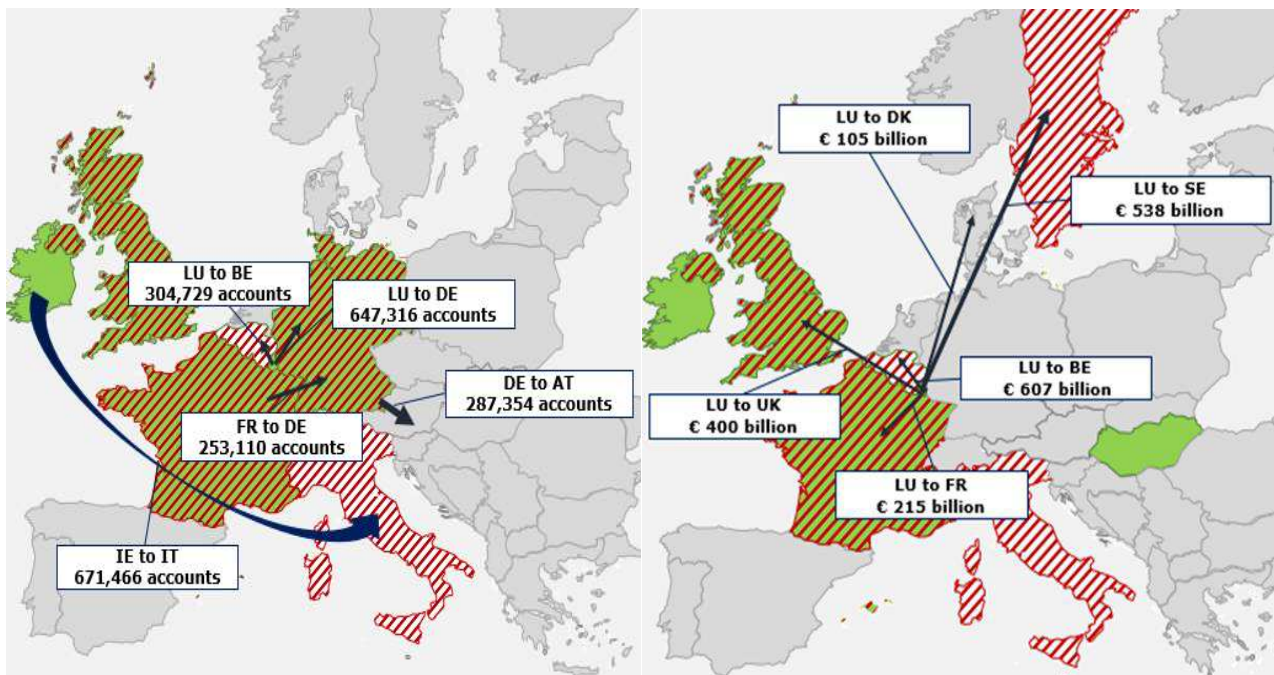
<sup>7</sup> Det er værd at bemærke, at denne værdi er stærkt påvirket af statistiske data vedrørende oplysninger om bruttoafkast sendt fra Det Forenede Kongerige til Frankrig til en værdi på over 1 254 mia. EUR og fra Frankrig til Det Forenede Kongerige til en værdi på 1 320 mia. EUR.



Figur 7. De ti vigtigste afsendere og modtagere af DAC2-oplysninger

Netværket af bilaterale udvekslinger er koncentreret om Luxembourg og i langt mindre omfang Irland. Udgående strømme af finansielle oplysninger er domineret af Luxembourg med 17 % af kontiene og næsten 80 % af de indberettede beløb. Irland er også et vigtigt afsenderland. Det er det fjerdestørste med hensyn til både antallet af konti og beløb, der indberettes.

Med hensyn til indgående oplysninger er der forskelle, som afhænger af den variabel, der tages i betragtning. Med hensyn til antallet af konti afspejler rækkefølgen bredt størrelsen af medlemsstaternes økonomier, hvor Tyskland, Italien, Frankrig og Det Forenede Kongerige tegner sig for halvdelen af det samlede beløb. Ser man på den indberettede værdi, er det derimod Belgien, Sverige og Det Forenede Kongerige, som tilsammen tegner sig for 63 % af den samlede værdi, der ligger i spidsen.



Figur 8. Vigtigste bilaterale strømme – antal konti (venstre) og værdi af de udvekslede oplysninger (højre)

### Oplysningernes tilgængelighed og rettidighed

Adgangen til oplysninger og spørgsmålet om rettidighed er irrelevant for DAC2, fordi der ikke er nogen "tilgængelighedsklausul" og heller ikke nogen potentielt lang tidsfrist for udveksling af de oplysninger, som skattemyndighederne modtager fra deres finansielle institutioner. For så vidt angår DAC2, er der medtaget langt flere skatteregistreringsnumre i oplysningerne, end det er tilfældet for DAC1. Samlet set er ca. 70 % af de konti, hvis indehavere er fysiske personer, forbundet med mindst ét skatteregistreringsnummer for en kontoindehaver, 73 % af de konti, hvis indehavere er juridiske personer, er forbundet med den pågældende organisations identifikationsnummer. Denne oplysning er knyttet til en finansiell institutions eller en banks ansvar for at have kendskab til deres kunder.

### Behandling og anvendelse af de modtagne oplysninger

I løbet af det første år af DAC2-udvekslinger var der kun tre stater, Bulgarien, Slovakiet og Malta, der beredte, at de ikke havde åbnet de modtagne sager. Italien og Sverige beredte, at de havde foretaget en første udvælgelse af de modtagne sager ved hjælp af en kombination af tærskelværdier og andre kriterier, mens alle andre medlemsstater havde arbejdet direkte med hele datasættet.

**Oplysninger om matchningrater og -metoder (helt eller delvist automatisk eller manuelt) er kun tilgængelige for nogle medlemsstater.** De fleste medlemsstater anvender automatiseret matchning. Kun nogle få benytter sig af mindre effektive manuelle procedurer. Med hensyn til resultater var syv medlemsstater i stand til at matche mindst 80 % af de modtagne oplysninger, mens yderligere to kunne matche 75 % af dataene. Resultaterne er lavere for de øvrige medlemsstater. Estland indberedte den laveste samlede matchningrate (37 %).

**Risikovurdering er angivet som den mest udbredte anvendelse af DAC2-oplysninger, efterfulgt af selvangivelser.** Mange medlemsstater beredte også, at de anvendte oplysningerne til oplysningskampagner og til meddelelser til skatteydere om at indsende oplysninger.

Eftersom de første udvekslinger fandt sted i september 2017, er **DAC2-oplysninger ikke blevet anvendt så meget som DAC1-oplysninger i 2017**. Ni medlemsstater berettede, at de ikke benyttede oplysningerne, de modtog via DAC2. Fem af dem, Bulgarien, Tyskland, Luxembourg, Malta og Slovakiet anvendte heller ikke de oplysninger, de modtog under DAC1 samme år. Italien, der kun i mindre omfang benytter DAC1-oplysninger, berettede, at det anvendte DAC2-oplysninger, om end det kun var til oplysningskampagner.

#### **4. DAC3**

DAC3 AEOI kræver deling af oplysninger om grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger udstedt til en person eller gruppe af personer, der ikke er fysiske personer. Oplysningerne deles via adgang til en central database, der er tilgængelig for alle medlemsstater.

**DAC3 medførte en betydelig forøgelse af gennemsigtigheden af forhåndstilsagn i skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger.** Der blev registreret næsten 18 000 afgørelser i det centrale register i 2017, sammenlignet med at der stort set ikke var nogen spontane udvekslinger i årene frem til 2015. Det vil imidlertid være for tidligt at redegøre for, hvordan disse supplerende oplysninger er blevet anvendt.

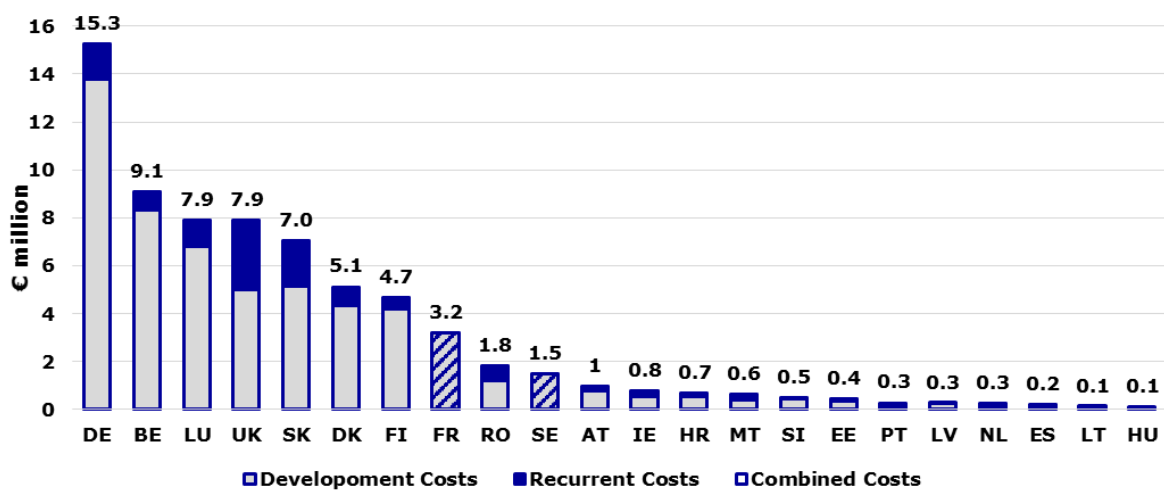
#### **5. OMKOSTNINGER OG FORDELE**

Omkostningerne for medlemsstaterne vedrører hovedsageligt udvikling og vedligeholdelse af it-systemer, der anvendes til at udveksle oplysninger automatisk. De fleste af omkostningerne afholdes ved udviklingen af it-systemerne, og de tilbagevendende omkostninger er meget lavere.

På grundlag af de tilgængelige oplysninger synes de samlede omkostninger for gennemførelse af AEOI-bestemmelserne at være på ca. 112 mio. EUR for perioden 2012-2017. Omkostningerne varierede afhængigt af systemet, hvilket fremgår af nedenstående afsnit.

##### **DAC1**

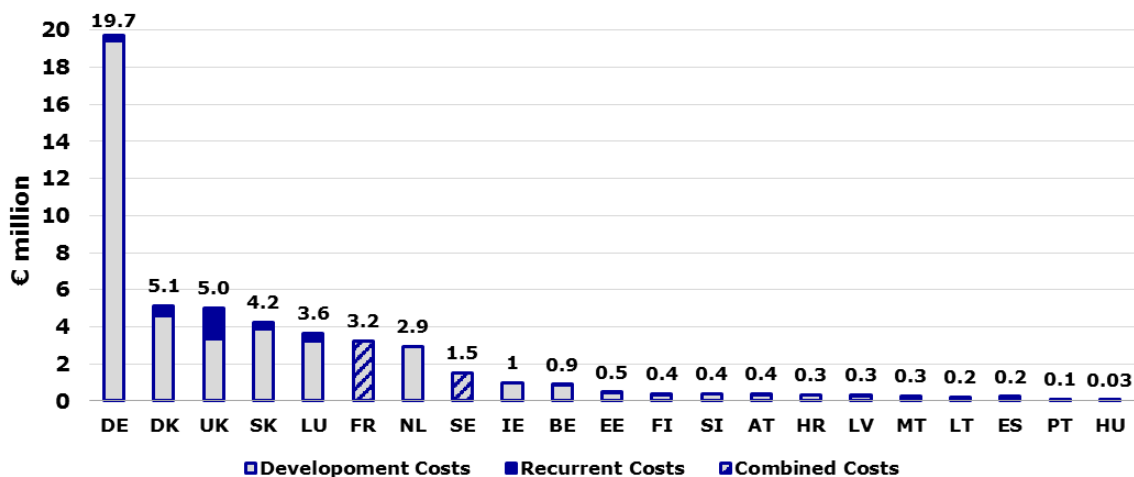
Medlemsstaternes samlede udgifter til gennemførelse af AEOI under DAC1 var på 69 mio. EUR. Omkostningerne viser store forskelle mellem medlemsstaterne og mellem de enkelte år. Dette kan forklares med forskelle i kompleksiteten af de it-systemer, der anvendes til AEOI, og forskelle i indkøbsmetoder (f.eks. outsourcing over for intern udvikling). Omkostningerne kan være højere, fordi løsninger med hensyn til anvendelsen af oplysninger (f.eks. matchningværktøjer) er medtaget i udviklingsarbejdet fra begyndelsen.



Figur 9. DAC1-omkostninger indtil 2017 (22 medlemsstater) (mio. EUR)

## DAC2

De samlede udgifter afholdt af medlemsstaterne til gennemførelse af AEOI under DAC2 var på 45,4 mio. EUR. Eftersom DAC2-bestemmelserne er baseret på OECD's fælles indberetningsstandard (CRS), er de it-systemer, der anvendes til indsamling af data under DAC2 og CRS samt til udvekslinger, stort set sammenlignelige. Det er derfor vanskeligt at skelne mellem DAC2-omkostninger og CRS-omkostninger, og omkostninger, der indberettes af medlemsstaterne, kan indeholde en overvurdering af de omkostninger, der kan tilskrives DAC2 alene.



Figur 10. DAC2-omkostninger indtil 2017 (21 medlemsstater) (mio. EUR)

Som der er tilfældet med DAC1, er der store forskelle mellem medlemsstaternes DAC2-omkostninger.

Ud over medlemsstaterne skulle også de finansielle institutioner med hensyn til DAC2 afholde omkostninger til at tilpasse deres it-systemer. Der er ikke nogen præcise tal for disse omkostninger. På baggrund af foreliggende oplysninger synes de finansielle institutioners omkostninger dog at være højere end de omkostninger, der blev afholdt af medlemsstaterne. Skøn af engangsomkostninger for finansielle institutioner i Østrig, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Det Forenede Kongerige, som er indberettet af interessenter, er på omkring 340 mio. EUR, mens de årlige omkostninger anslås til 120 mio. EUR.

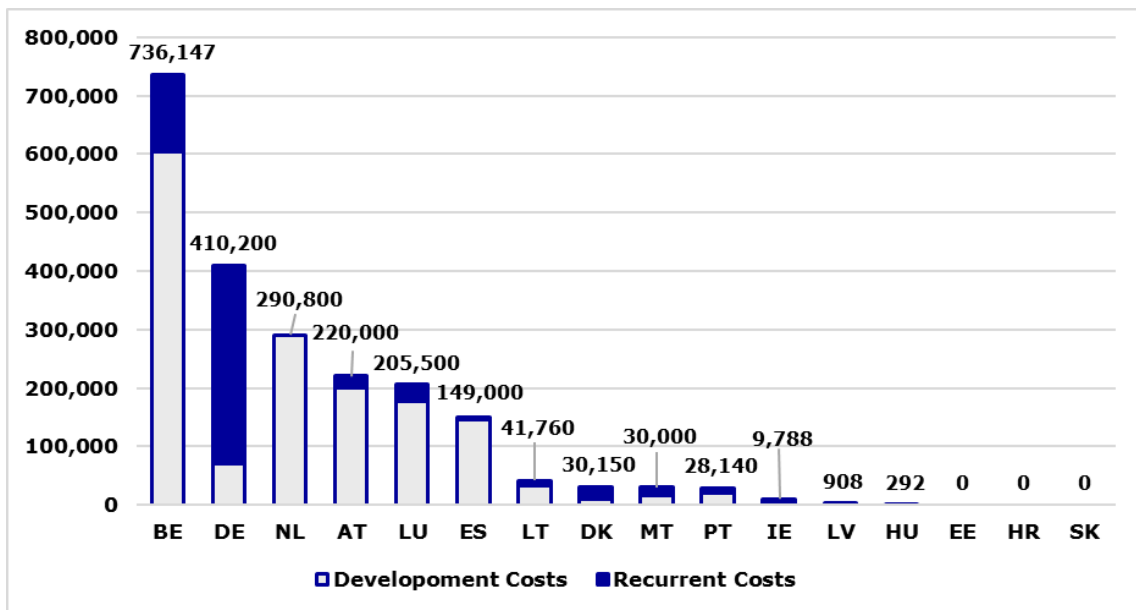
Der foreligger ingen kvantitative skøn for den administrative byrde, som skatteydere pålægges for at efterkomme indberetningsforpligtelserne under DAC2. For DAC2 er de faktiske indberetningsorganer til skattemyndighederne ikke skatteyderne men de finansielle institutioner, der har de indberetningspligtige konti.

## DAC3

De samlede udgifter afholdt af medlemsstaterne til gennemførelse af AEOI under DAC3 var på 2,1 mio. EUR. Det markant lavere beløb sammenlignet med DAC1 og DAC2 skyldes følgende:

- DAC3-oplysninger udveksles ikke bilateralt. De relevante oplysninger overføres derimod til et centralt register, der forvaltes af Kommissionen.
- Antallet af "oplysninger", der skal udveksles, er meget mindre end for DAC1 og DAC2.
- De systemer og procedurer, som medlemsstaterne skal indføre, er mindre komplekse.

På trods af lavere omkostninger er der fortsat væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne.



Figur 11. DAC3-omkostninger indtil 2017 (16 medlemsstater) (EUR)

### Fordelene ved AEOI mellem de kompetente skattemyndigheder

Den vigtigste fordel ved AEOI ligger i at give skattemyndighederne oplysninger, der er nyttige til at bekæmpe grænseoverskridende skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse. Der er stor risiko for utilsigtet og forsætlig manglende overholdelse vedrørende indtægter eller aktiver, som ikke er indberettet af tredjemand på nationalt plan såsom arbejdsgivere og banker. Eftersom indtægter fra udenlandske kilder kun indberettes i skatteyderens bopælsland, kan det anses for at være et risikoområde med hensyn til overholdelse<sup>8</sup>.

Med hensyn til at sætte tal på fordelene ved AEOI i forbindelse med **yderligere skatteindtægter**, har medlemsstaterne gentagne gange redegjort for, hvor vanskeligt det er at fastlægge de direkte monetære fordele ved de skatteoplysninger, de modtager fra udlandet, som i bedste fald kun er en del af de oplysninger, der anvendes til vurdering af ekstra skatter, eller som slet ikke medfører nogen ekstra skatteindtægter. Det kan siges, at **skattemæssig korrekthed** allerede er et værdifuldt resultat af at benytte den obligatoriske AEOI, men at dette ikke nødvendigvis er ensbetydende med flere skatteindtægter. Som led i det samlede sæt af oplysninger om visse skatteydere, skal de oplysninger, der automatisk kommer fra udlandet, bidrage til at tilvejebringe **en fuld profil af en risikabel skatteyder eller en, der overholder lovgivningen**. Endelig er en anden vigtig fordel bestemt den **afskrækkende virkning** for skatteyderne, som følge af den forventede øgede brug af de udvekslede oplysninger.

Ved hjælp af oplysninger modtaget fra andre medlemsstater via den automatiske udveksling, har nogle medlemsstater været i stand til at identificere manglende indberetning af indtægter fra nogle skatteydere.

Med hensyn til fordele i form af øget overholdelse af skatteregler har fem medlemsstater (Belgien, Estland, Finland, Polen og Slovenien) været i stand til at beregne de monetære fordele, der følger af anvendelsen af DAC1-oplysninger.

<sup>8</sup>Se rapporten Tax Gap to the Committee on Finance and U.S. Senate, som er udarbejdet af USA's hovedrevisorat, Government Accountability Office (GAO).

Member States	Year	EI	DF	PEN	LIP	IP	Total
<b>A. Increase in Tax Base</b>							
<b>Belgium</b>	2017 <sup>1</sup>	148,593		105.837		40,040	289,470
<b>Finland</b>	2017	..	..	..	..	..	29,000
<b>B. Additional Revenue or Increase in Assessed Tax</b>							
<b>Estonia</b>	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
<b>Poland</b>	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
<b>Slovenia</b>	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1,373	0	2,259	5	13	3,650

Tabel 12: Øgede skatteindtægter fra DAC1-relaterede aktiviteter (000 EUR)

For Estland, Polen og Slovenien foreligger der oplysninger for mere end et år. Det viser sig, at fordelene bliver bedre med tiden. Dette kan forklares ved, at skattemyndighederne gradvis udnytter de udvekslede oplysninger bedre. For Belgien, Polen og Slovenien, der gav oplysninger for hver kategori af DAC1-oplysninger, stammer praktisk taget alle fordele fra anvendelsen af DAC1-oplysninger om erhvervsmæssig indtægt og pensioner, dvs. kontrol af, om skatteyderne havde indberettet disse udenlandske indtægter. Hvad angår Belgien og Finland, er fordelene beskrevet som en forhøjelse af beskatningsgrundlaget. De faktiske yderligere indtægter, der er opkrævet, er ukendt, men de er sandsynligvis en brøkdel af den samlede stigning i beskatningsgrundlaget. For Belgien, Estland, Finland og Slovenien er de indberettede fordele højere end omkostningerne<sup>9</sup>. Belgien har for eksempel indberettet DAC1-omkostninger på 9 100 000 EUR og yderligere (ikke indberettet) indtægter på 289 470 000 EUR i beskatningsgrundlaget. Hvis beskatningen af disse ekstraintægter er på 10 %, vil det svare til 28 947 000 EUR i højere skatteindtægter. Med hensyn til DAC2 og DAC3 foreligger der ikke nogen oplysninger om fordelene ved at anvende de modtagne oplysninger på grund af den korte periode mellem denne rapport og de første DAC2- og DAC3-udvekslinger i 2017.

Med hensyn til spørgsmålet om afskrækkende virkning viser skøn, at den fælles indberetningsstandard (som er blevet gennemført i EU via DAC2) har haft en betydelig afskrækkende virkning. Ifølge Global Forum førte den fælles indberetningsstandard til frivillige indberetninger og undersøgelser, der indbragte næsten 85 mia. EUR i ekstra skatteindtægter<sup>10</sup>. Dette tal omfatter dog det fulde omfang af den fælles indberetningsstandard og ikke kun udvekslinger inden for EU under DAC2. På trods af vanskelighederne med at skelne mellem fordele vedrørende DAC2 og den fælles indberetningsstandard (og omkostninger), skal det bemærkes, at selv en meget lille del af dette beløb, f.eks. 1 mia. EUR langt vil opveje skattemyndighedernes indberettede omkostninger.

<sup>9</sup> Polens omkostninger ikke er tilgængelige.

<sup>10</sup> Global Forum marts 2018 Progress report to Ministers of Finance, s. 13.  
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>



## **6. KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB**

Der kan drages tre centrale konklusioner fra denne rapport.

For det første har medlemsstaterne anerkendt, at de oplysninger, der modtages via AEOI, kan anvendes på forskellige måder. Skattemyndighederne vil primært anvende oplysningerne til risikovurdering og selvangivelser. Flere medlemsstater anvender imidlertid stadig de oplysninger, de modtager, i meget begrænset omfang.

For det andet har AEOI pålagt medlemsstaterne betydelige investeringer til udvikling, og selv om de tilbagevendende omkostninger er lavere, er der årlige omkostninger ved at opretholde udvekslingsaktiviteterne. For så vidt angår fordele ved AEOI tyder det på, at de største fordele ligger i en øget overholdelse af skattereglerne og den afskrækkende virkning for skatteyderne. Det er imidlertid meget vanskeligt at sætte tal på fordelene ved AEOI med hensyn til højere skatteindtægter.

For det tredje sender medlemsstaterne ofte oplysninger, som ikke omfatter alle de nødvendige identifikationselementer, der gør det muligt automatisk at matche disse oplysninger med de oplysninger, der er til rådighed nationalt. Fremadrettet er der udpeget to primære områder til forbedring:

### **Bedre kvalitet af oplysningerne**

Medlemsstaterne vil forbedre overholdelse af skatteregler i hele EU og sikre lige vilkår både for nationale og grænseoverskridende aktive skatteydere, hvis AEOI anvendes mere effektivt. Effektiv brug af store mængder af oplysninger forudsætter to centrale tiltag:

- Medlemsstaterne bør vurdere kvaliteten af de oplysninger, de indsamler, inden de sender dem.
- De medlemsstater, der modtager oplysningerne, bør give rettidig og konstruktiv feedback til dem, der sender oplysningerne, således at kvaliteten af AEOI med tiden kan forbedres. Medlemsstaterne bør også give feedback til de enheder (f.eks. finansielle institutioner), der leverer oplysninger til AEOI.

### **Bedre anvendelse af oplysninger, der modtages via AEOI**

Fuld udnyttelse af oplysningerne fra AEOI kræver strategisk fokus på medlemsstatsplan og enighed om nogle fælles nøgleindikatorer for fordele og vurderingsmetoder:

- Medlemsstaterne bør udvikle en fælles metode til pålidelig og udtømmende vurdering af fordelene ved AEOI.
- Medlemsstaterne bør sikre, at AEOI-oplysningerne indgår i forvaltningscyklussen for skatterisici, og at de i højere grad benyttes til oplysningskampagner med henblik på at forbedre frivillig overholdelse og revisioner, der kombinerer alle AEOI-strømme samt oplysninger fremskaffet på nationalt plan og modtaget via andre midler for administrativt samarbejde (f.eks. samtidig kontrol, tilstedeværelse i andre skatteforvaltninger via undersøgelser og gennem udveksling af oplysninger efter anmodning og spontant).
- Medlemsstaterne bør udveksle viden om bedste praksis med henblik på fuld og effektiv udnyttelse af oplysningerne, f.eks. ved hjælp af avancerede analyseteknikker såsom datamining.

EU's Fiscalisprogram for samarbejde på beskatningsområdet<sup>11</sup> kan yde støtte til både at forbedre kvaliteten af AEOI-oplysninger og sikre, at udvekslede oplysninger anvendes på en effektiv måde til at skabe et mere retfærdigt skattesystem til fordel for Europa og dets borgere.

---

<sup>11</sup> Forslag af 8. juni 2018 til en forordning om fastlæggelse af "Fiscalisprogrammet" for samarbejde på beskatningsområdet som en del af den flerårige finansielle ramme (FFR) for årene 2021-2027:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>