



Notat

Klik og vælg dato

J.nr. 2023 - 273

Kontor: AKO

Initialer:ABL/TCO

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, COM(2022) 707.

Nyt notat.

Notatet oversendes også til SAU.

1. Resumé

Kommissionen har den 8. december 2022 fremsat forslag til ændring af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC8). Forslaget er 27. januar 2023 modtaget i dansk sprogversion. Kommissionens forslag indebærer, at medlemsstaterne skal indføre regler, der forpligter udbydere og formidlere af kryptoaktiver og e-penge til at indberette oplysninger om de enkelte kunders transaktioner til de nationale skattemyndigheder. Medlemslandene vil endvidere skulle indføre regler om, at udbydere og formidlerne skal identificere de enkelte kunder og de lande, hvori de er hjemmehørende. Det foreslås derudover, at EU-landenes nationale skattemyndigheder automatisk udveksler de modtagne oplysninger.

Herudover indeholder forslaget en række justeringer af det eksisterende direktivs regler.

Af Kommissionens forslag fremgår endvidere, at medlemslandene skal fastsætte sanktioner ved manglende eller mangelfuld indberetning af oplysninger, som er omfattet af indberetningspligten, herunder foreslås det, at der skal fastsættes minimumsstraffe i form af bøder for visse overtrædelser.

Forslaget skønnes at medføre lovgivningsmæssige, erhvervsøkonomiske samt væsentlige statsfinansielle konsekvenser,

Regeringen ser positivt på forslaget, dog med forbehold for forslaget om at indføre harmoniserede minimumsstraffe, som vil stride imod den sædvanlige danske praksis på sanktionsområdet.

Forslaget indebærer, at Skattestyrelsen vil få forbedrede kontrolmuligheder, hvilket kan bidrage til øget regelefterlevelse. Det vil trække i retning af et merprovenu for det offentlige, som dog ikke kan kvantificeres nærmere.

2. Baggrund

Rådet (ECOFIN) vedtog 15. februar 2011 direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC). Direktivet indeholder en række regler og procedurer for (automatisk) udveksling af information mellem EU-landenes skattemyndigheder. Direktivet er

revideret og styrket flere gange – første gang 9. december 2014 med DAC2, som ophæver bankhemmeligheden i EU, og senest 22. marts 2021 med DAC7, som forpligter digitale platforme til at indberette oplysninger om de enkelte sælgers indtægter opnået via platformen til de nationale skattemyndigheder.

Det foreliggende forslag til revision af DAC (DAC8) skal ses i lyset af, at kryptoaktiver og e-penge i stigende grad udbredes og anvendes som betalingsmidler og investeringsobjekter. Da skattemyndighederne ikke har adgang til oplysninger om sådanne transaktioner, truer denne aktivitet med at underminere de seneste års fremskridt med hensyn til gennemsigtighed på skatteområdet. Herudover udgør det en betydelig risiko for skatteunddragelse. Desuden er forslaget begrundet med et ønske om fortsat at styrke det internationale skattesamarbejde med henblik på at bekæmpe skatteunddragelse og skatteundgåelse inden for EU.

Med baggrund heri forpligtede Kommissionen sig i meddelelsen om en handlingsplan for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien fra 15. juli 2020¹ til at opdatere direktivet om administrativt samarbejde for at udvide dets anvendelsesområde til en økonomi i udvikling og styrke rammerne for administrativt samarbejde.

Til støtte for Kommissionens arbejde vedtog Rådet (ECOFIN) den 27. november 2020 Rådets konklusioner om retfærdig og effektiv beskatning under genopretningen, om skattemæssige udfordringer i forbindelse med digitalisering og om god skatteforvaltning i og uden for EU². Heri udtrykte Rådet glæde over, at det i handlingsplanen angives, at Kommissionen har til hensigt at foretage en sådan ajourføring af DAC. Samtidig understregede Rådet, at dette arbejde bør udføres i overensstemmelse med OECD.

I ECOFIN's rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål³, som blev godkendt af Det Europæiske Råd den 1. december 2021, blev det desuden fastslået, at "*forventningen er, at Kommissionen i 2022 vil fremsætte et lovgivningsforslag om en yderligere revision af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet vedrørende udveksling af oplysninger om kryptoaktiver og skatteafgørelser, der vedrører velhavende personer.*"

Europa-Parlamentet vedtog sin beslutning af 10. marts 2022 med anbefalinger til Kommissionen om retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien⁴, hvor parlamentet hilste handlingsplanen velkommen og støttede dens grundige gennemførelse og specifikt opfordrede Kommissionen til at vurdere behovet for at udvide den automatiske

¹ Meddelelse fra Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet om en handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien, COM(2020) 312 final.

² Rådets konklusioner om retfærdig og effektiv beskatning under genopretningen, om skattemæssige udfordringer i forbindelse med digitalisering og om god skatteforvaltning i og uden for EU, dokument 13350/20, FISC 226.

³ ECOFIN's rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål, dokument 14651/21, FISC 227.

⁴ Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts 2022 med henstillinger til Kommissionen om en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien, EU-Tidende C, C/347, 09.09.2022, s. 211.

udveksling af oplysninger mellem EU-landene til også at omfatte yderligere kategorier af indtægter og aktiver såsom kryptoaktiver.

Herudover har den Europæiske Revisionsret i en rapport fra 2021⁵ påpeget en række mangler ved det eksisterende administrative samarbejde på skatteområdet. Det ansås således som mangler, at kryptoaktiver ikke er omfattet området for informationsudveksling, at udbytte, som ikke udbetales gennem banker og lignende, ikke omfattes af automatisk udveksling af oplysninger, at der er valgfrihed for medlemslandene til at udveksle visse kategorier af oplysninger automatisk, og at der ikke er udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende personer. Det blev anbefalet, at der rettes op på disse svagheder.

OECD har den 26. august 2022 offentliggjort "Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard"⁶, som dels indeholder regler vedrørende kryptoaktiver og dels ændringer til OECD's Common Reporting Standard ("CRS"), som blev gennemført i EU-retten ved DAC2. Ved ændringerne af CRS indføres der bl.a. indberetningspligt vedrørende e-penge. Direktivforslaget tager udgangspunkt i disse regler med henblik på at etablere en tilsvarende ordning for kryptoaktiver inden for EU, ligesom DAC2 ændres, så disse regler bringes i overensstemmelse med den ændrede CRS.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113 og 115 og skal behandles efter den særlige lovgivningsprocedure, som kræver enstemmighed i Rådet og høring af Europa-Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg.

Forslaget er modtaget i dansk sprogversion den 27. januar 2023.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag indebærer, at medlemslandene skal indføre regler, der forpligter udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver og e-penge til at indberette oplysninger om deres kunders transaktioner med henblik på, at oplysningerne efterfølgende udveksles mellem landene. Formålet er at sikre, at der sker korrekt beskatning af personer og selskaber mv., som bruger kryptoaktiver og e-penge til betalings- og/eller investeringsformål. Derudover er formålet at sikre ensartede retningslinjer for udbydernes indberetning af oplysninger til skattemyndighederne, ligesom forslaget skal sikre, at udbyderne ikke skal indberette de samme oplysninger til flere medlemslandes skattemyndigheder.

Kommissionens forslag indeholder desuden en række ændringer af de eksisterende bestemmelser om udveksling af oplysninger og administrativt samarbejde, herunder en udvidelse af anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger. De foreslåede ændringer skal styrke det administrative samarbejde mellem medlemslandene ved at adressere svagheder i det gældende direktiv (DAC), herunder som reaktion på de mangler, Revisionsretten har påpeget.

⁵ Special Report No 03/2021: Exchanging tax information in the EU: solid foundation, cracks in the implementation

⁶ <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.pdf>

Indberetning vedrørende kryptoaktiver

Forslaget udvider DACs anvendelsesområde til automatisk udveksling af oplysninger vedrørende oplysninger, der indberettes af udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver. Reglerne om procedurer for due diligence, indberetningskrav og andre regler for indberetningen er baseret på OECD's modelregler for indberetning af kryptoaktiver (CARF). Desuden er det i forslaget sikret – i så vid udstrækning, som det er muligt inden for rammerne af OECD's modelregler – at reglerne hænger sammen med den kommende MiCA-forordning om markeder for kryptoaktiver for derigennem at skabe sammenhæng i EU-retten.

Som det første skridt indebærer reglerne en pligt for udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver til at indsamle og kontrollere oplysningerne i overensstemmelse med forslaget due diligence-procedurer. Som det andet skridt skal udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver indberette oplysninger om kryptoaktivbrugerne til skattemyndighederne. Som det tredje skridt udveksles de indberettede oplysninger fra den kompetente myndighed i det medlemsland, som har modtaget oplysningerne, til den kompetente myndighed i det medlemsland, hvor den indberetningspligtige kryptoaktivbruger er bosiddende.

Definitionen af såvel kryptoaktiver som de tjenesteydere, der er omfattet af indberetningspligten, lægger sig op ad den kommende MiCA-forordning for derigennem at skabe sammenhæng i EU-retten.

Ved ”kryptoaktiv” forstås digital repræsentation af en værdi eller en rettighed, som kan overføres og opbevares elektronisk ved hjælp af distributed ledger teknologi eller lignende teknologi. Begrebet dækker fx over bitcoins.

Definitionen af indberetningspligtige udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver omfatter således udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver, som er omfattet af MiCA. For samtidig at opfylde OECD's modelregler omfatter definitionen også visse udbydere, som ikke hører under anvendelsesområdet for MiCA-forordningen. Det gælder udbydere, som ikke skal godkendes i henhold til MiCA-forordningen, fx fordi de leverer tjenester til brugere bosiddende i EU på disses initiativ, eller fordi de handler med non-fungible tokens (dvs. kryptoaktiver, der repræsenterer et unikt aktiv, som fx et kunstværk).

Udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver skal efter MiCA-forordningen godkendes i udbyderens medlemsland og vil derfor efter forslaget skulle foretage sin indberetning i dette medlemsland. Der kræves ingen yderligere registrering af disse godkendte udbydere. For så vidt angår udbydere, der ikke er omfattet af MiCA-forordningen, er der efter forslaget en forpligtelse til én enkelt registrering i et EU-medlemsland efter eget valg. Indberetningen finder sted i det valgte EU-medlemsland.

Da udbydere, der ikke er omfattet af MiCA-forordningen, kan være etableret uden for EU, er der i forslaget fastsat en undtagelse fra forpligtelserne til registrering og indberetning efter direktivet for udbydere, der er etableret uden for EU. Denne undtagelse afhænger af,

hvorvidt det fastslås, at der findes aftaler om udveksling af oplysninger svarende til de oplysninger, som skal udveksles efter DAC8, mellem udbyderens jurisdiktion uden for EU og EU-medlemslandene. Dette system med en i princippet global indberetningspligt, som der undtages fra, hvis oplysningerne i stedet indberettes til et land uden for EU, som udveksler oplysningerne med EU-medlemslandene, ligner det, der er inkluderet i DAC7, og har det samme formål, nemlig at sikre lige vilkår og undgå, at udbydere slipper for at indberette ved at etablere sig uden for EU.

Indberetningspligten omfatter transaktioner i form af udveksling af penge med kryptoaktiver eller omvendt, udveksling mellem forskellige kryptoaktiver og overførsler fra en konto til en anden. Både indenlandske og grænseoverskridende transaktioner er omfattet af forslagens anvendelsesområde. Det er ikke hver enkelt transaktion, der skal indberettes. Derimod skal indberetningen foretages for de samlede transaktioner i året fordelt på transaktionstype og efter type af indberetningspligtige kryptoaktiver. Fx skal den samlede værdi af salg af bitcoins mod betaling i penge indberettes, ligesom den samlede værdi af køb af bitcoins for penge skal indberettes. Begge med angivelse af det samlede antal bitcoins, der hhv. er købt eller solgt i året.

Der skal indberettes om kryptoaktivbrugere, som er etableret i et EU-land, og som ikke er undtaget. De brugere, som er undtaget, er børsnoterede selskaber og selskaber, som er en tilknyttet børsnoterede selskaber, offentlige enheder, internationale organisationer, centralbanker og finansielle institutter med undtagelse af visse investeringsenheder.

En indberetningspligtig udbyder af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver skal gennemføre nogle nærmere bestemte due diligence-procedurer med henblik på at identificere brugere, der skal indberettes om. Identifikationen foregår som udgangspunkt ved egenerklæring, som brugeren indgiver, og som gør det muligt for den indberetningspligtige bl.a. at fastslå, hvor brugeren er hjemmehørende.

Hvis en bruger ikke fremlægger de oplysninger, der er påkrævet, efter to påmindelser, efter at udbyderen første gang har anmodet om oplysningerne, skal udbyderen forhindre brugeren i at foretage transaktioner med kryptoaktiver. Der skal dog mindst være gået 60 dage fra den første anmodning.

Fristen for udbydernes indberetning er den 31. januar i det år, der følger efter året for den indberetningspligtige transaktion.

Den indberetningspligtige udbyder af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver skal oplyse hver enkelt berørt person om, at oplysninger om denne person vil blive indsamlet og indberettet til skattemyndighederne. Den indberetningspligtige skal ligeledes opfylde sin underretningspligt i henhold til GDPR i forhold til brugeren. Den indberetningspligtige udbyder af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver skal, senest når oplysningerne indberettes, ligeledes meddele de brugere, som er personer, de oplysninger, som indberettes.

De oplysninger, som indberettes af en indberetningspligtig udbyder af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver, skal skattemyndighederne i det EU-medlemsland, der har modtaget indberetningen, udveksle med skattemyndighederne i de andre EU-medlemslande, hvor de brugere, der er indberettet om, er hjemmehørende. Dette skal ske inden for to måneder efter udgangen af året, som indberetningen vedrører. Dvs. inden udgangen af februar.

Dette sker ved, at oplysningerne sendes til det centrale register, som Kommissionen har udviklet, og som allerede bruges til automatisk udveksling af oplysninger om forhåndsgodkendte grænseoverskridende skatteafgørelser og grænseoverskridende ordninger (dvs. udveksling efter DAC3 og DAC6).

Revision af DAC2

DAC2 gennemfører OECD's fælles indberetningsstandard (CRS) i EU. Der er i OECD i august 2022 vedtaget en ændring af CRS. Med disse ændringer udvides anvendelsesområdet for den fælles indberetningsstandard til at omfatte e-penge og digitale centralbankvalutaer. Desuden er der foretaget yderligere ændringer for at forbedre due diligence-procedureerne og indberetningerne med henblik på at øge brugbarheden af de oplysninger, der indhentes efter CRS og begrænse byrden på de finansielle institutter, hvor det er muligt.

Det foreslås, at disse ændringer også indarbejdes i de regler, der blev indført i DAC ved DAC2.

Yderligere automatisk udveksling

I DAC er nærmere fastsat seks kategorier af indkomstarter, der er omfattet af automatisk udveksling mellem medlemsstaterne. EU-medlemslandene skal hver især vælge at udveksle oplysninger om mindst fire af disse kategorier. Med forslaget føjes udbytter, som ikke udbetales gennem banker og lignende, til listen af indtægtskategorier, der er genstand for udveksling af oplysninger. Endvidere foreslås det, at medlemslandene skal udveksle oplysninger om samtlige kategorier.

Udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser for velhavende personer

DAC indeholder i dag regler om automatisk udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger. Reglerne gælder dog ikke for afgørelser vedrørende fysiske personer. Det foreslås at udvide denne bestemmelse til at omfatte afgørelser vedrørende personer med stor nettoformue, dvs. som har mindst 1 mio. euro i formue fraregnet personens primære private bolig. Ændringen har tilbagevirkende kraft, da afgørelser fra og med den 1. januar 2020 omfattes – for afgørelser frem til 31. december 2025 dog kun, hvis de stadig er gyldige den 1. januar 2026.

Sanktioner mv.

Efter det gældende DAC, skal medlemslandene indføre sanktioner for overtrædelse af de indberetningsregler, de har indført for at gennemføre DAC. Disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Det foreslås, at der skal pålægges en minimumsbøde i tilfælde af manglende indberetning efter to gyldige påmindelser, eller hvis mere end 25 pct. af de oplysninger, der skal indberettes, er ufuldstændige, ukorrekte eller indeholder forkerte data.

Anvendelse af indberettede og udvekslede oplysninger

Som noget nyt foreslås det, at medlemslandene indfører en effektiv mekanisme for at sikre, at de oplysninger, som indhentes via indberetning og automatisk udveksling af oplysninger, rent faktisk bruges.

Endvidere foreslås det, at de oplysninger, som indberettes og udveksles i henhold til direktivet om administrativt samarbejde, skal kunne anvendes til andre formål end beskatning, idet oplysningerne skal kunne bruges i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering eller i forbindelse med gennemførelse af sanktioner i international sammenhæng, som fx de nuværende sanktioner mod Rusland og Belarus.

Desuden giver forslaget mulighed for at bruge de udvekslede oplysninger til andre formål end skatteformål i det omfang, det afsendende medlemsland har anført det pågældende formål på en liste over formål, oplysninger kan bruges til i det afsendende medlemsland. Med forslaget fjernes kravet om at anmode det afsendende medlemsland om tilladelse til at bruge oplysningerne til andre formål end skatteformål i tilfælde, hvor brugen af oplysningerne er oplyst af det afsendende medlemsland.

Indberetning af oplysninger om skatteregistreringsnumre (TIN-numre)

Det foreslås, at der indsættes en ny bestemmelse i DAC, hvorefter medlemslandene skal sikre, at TIN-nummeret udstedt af bopælslandet på de personer eller enheder, der indberettes om, omfattes af indberetningerne af oplysninger, som er genstand for automatisk udveksling efter DAC, selv om det ikke specifikt er påkrævet i de enkelte bestemmelser om disse indberetninger.

Det foreslås endvidere, at medlemslandene sikrer, at en indberetningspligtig har mulighed for at indhente elektronisk bekræftelse af gyldigheden af TIN-nummeret på enhver skatteyder, der er omfattet af direktivets regler om automatisk udveksling af oplysninger.

Identifikationstjenester

Det er en del af DAC7, at indberetningspligtige digitale platforme kan basere en del af deres due diligence-procedure på en identifikationsservice, som stilles til rådighed af et medlemsland eller Unionen, i forbindelse med identifikation af de sælgere, der skal indberettes om. Danmark stiller – som det eneste EU-medlemsland – en sådan service til rådighed. I forbindelse med DAC7 er der blot – formentlig ved en fejl – ikke taget hensyn til denne mulighed i reglerne om indberetning og udveksling af oplysninger efter DAC7. Det foreslås, at der rettes op på denne fejl, så det kommer til at fremgå af direktivet, hvilke oplysninger der skal indberettes og udveksles i denne situation.

Gennemførelsesfrister

Det foreslås, at DAC8 skal være gennemført i medlemslandene senest den 31. december 2025 og reglerne skal gælde fra den 1. januar 2026. Der er foreslået to undtagelser fra dette. Bestemmelserne, der gennemfører forslaget vedrørende identifikationstjenester, skal finde anvendelse fra den 1. januar 2025. Bestemmelserne, der gennemfører forslaget om bekræftelse af TIN-numre, skal finde anvendelse fra den 1. januar 2027.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med TEUF artikel 113 og 115.

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i fuld overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget omfatter visse ændringer i reglerne for det administrative samarbejde på beskatningsområdet for at forbedre den måde, hvorpå direktivets eksisterende bestemmelser fungerer. Forslaget omfatter også en udvidelse af anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger til at omfatte kryptoaktivtjenesteudbydere og kryptoaktivoperatører.

Kommissionen påpeger, at skattemyndighederne i medlemslandene ikke har de fornødne oplysninger for at kunne overvåge indtægter fra kryptoaktiver og de potentielle skattemæssige konsekvenser heraf. Skattemyndighederne mangler med andre ord oplysninger om kryptoaktiver, også selv om kryptoaktivmarkedet har fået større betydning i de senere år.

Det er Kommissionens opfattelse, at retssikkerhed og klarhed kun kan sikres ved hjælp af et fælles regelsæt gældende for alle EU-lande. Det indre marked har brug for en solid mekanisme til at lukke smuthuller i lovgivningen på en ensartet måde og rette op på eksisterende forvridninger ved at sikre, at skattemyndighederne modtager relevante oplysninger rettidigt. En harmoniseret lovgivning om indberetning for hele EU forekommer nødvendig set i lyset af den udbredte grænseoverskridende dimension af kryptoaktivtjenester. I betragtning af, at formålet med indberetningspligten vedrørende indtægter fra investeringer i kryptoaktiver primært er at informere skattemyndighederne om grænseoverskridende kryptoaktivtransaktioner, er det nødvendigt med en indsats på EU-plan for at sikre en ensartet tilgang til det konstaterede problem.

EU er derfor efter Kommissionens opfattelse bedre i stand til at sikre, at systemet for udveksling af oplysninger og det administrative samarbejde bliver effektivt og fuldstændigt, end de enkelte EU-lande. For det første vil forslaget sikre en ensartet anvendelse af reglerne i hele EU. For det andet vil alle indberettende kryptoaktivtjenesteudbydere inden for anvendelsesområdet være underlagt samme indberetningskrav. For det tredje vil indberetningen blive ledsaget af udveksling af oplysninger og vil dermed sætte skattemyndighederne i stand til at få et omfattende sæt oplysninger om de indtægter, der opnås via investeringer i kryptoaktiver.

Det er ligeledes regeringens opfattelse, at nærhedsprincippet er overholdt.

Grænseoverskridende skatteunddragelse bekæmpes bedst på EU-niveau og internationalt. Gennem fælles regler om indberetningspligt og udveksling af de indberettede oplysninger mellem landene, vil man kunne undgå smuthuller for skatteundgåelse, der kan opstå ved implementering af forskellige regelsæt på området i de enkelte EU-lande og manglende automatisk udveksling. Både det indre marked og kampen mod skatteundgåelse sikres derfor bedst ved et fælles regelsæt om indberetningspligt vedrørende kryptoaktiver og e-penge. Derudover vil der ved reglerne om udveksling af de modtagne oplysninger mellem medlemslandene kunne opnås et større vidensniveau om kryptoaktiver og e-penge i de enkelte EU-lande, end der vil kunne opnås ved nationale regler på området. Det vurderes således, at et fælles regelsæt vil være mere effektivt til at bekæmpe skatteundgåelse end et nationalt baseret regelsæt.

For så vidt angår de yderligere ændringer af DAC bemærkes, at der er tale om justeringer af regler om et administrativt samarbejde, som er baseret på EU-lovgivning, hvorfor ændringer heraf naturligt også vil skulle gennemføres ved EU-lovgivning.

6. Gældende dansk ret

Der er i dag ingen indberetningspligter for udbydere af tjenester relateret til kryptoaktiver.

De indberetningspligter, der er indført for at gennemføre DAC2 i dansk ret, findes i §§ 22 og 23 i skatteindberetningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1754 af 30. august 2021 og bekendtgørelse nr. 334 af 26. marts 2020 om identifikation og indberetning af finansielle konti med tilknytning til udlandet.

Udvekslingen af oplysninger med de øvrige EU-medlemslande sker efter § 66 i skattekontrolloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 283 af 2. marts 2022.

Kapitel 9 i skatteindberetningsloven indeholder reglerne for straf i forbindelse med overtrædelse af bestemmelserne om indberetningspligter i loven. Efter lovens § 58, stk. 1, kan indberetningspligtige, der forsætligt afgiver urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger, der resulterer i en for lav skatteansættelse, straffes med bøde eller fængsel i op til 1 år og 6 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter straffeloven.

Efter skatteindberetningslovens § 58, stk. 2, er straffen bøde, hvis overtrædelsen i stk. 1 begås groft uagtsomt.

Efter skatteindberetningslovens § 59, stk. 1, straffes bl.a. forsætlig eller grov uagtsom manglende rettidig indberetning efter loven med bøde, og efter skattekontrollovens § 84, nr. 5, straffes forsætlig eller grov uagtsom manglende rettidig indgivelse af land for land-rapporter med bøde

Tilsvarende indeholder de bekendtgørelser, der gennemfører DAC2, DAC6 og DAC7 (dvs. bekendtgørelse nr. 334 af 26. marts 2020 om identifikation og indberetning af finansielle

konti med tilknytning til udlandet, bekendtgørelse 1634 af 27. december 2019 om indberetning af grænseoverskridende ordninger og bekendtgørelse nr. 1253 af 6. september 2022 om platformoperatørens indberetningspligt vedrørende sælgere og udlejere) alle regler om straf i form af bøde ved forsætlig eller grov uagtsom manglende rettidig indberetning efter bekendtgørelserne.

Det bemærkes, at ingen af disse straffebestemmelser indeholder regler om minimumsstraffe.

Den gældende regel i artikel 8 i DAC omhandler udveksling af oplysninger om seks kategorier af indkomster. Denne regel er gennemført i dansk ret på den måde at udvekslingen er baseret på oplysninger, som indsamles gennem nationale indberetningsordninger. Der er således ikke etableret en særlig indberetningsordning for at gennemføre artikel 8 i DAC. Danmark udveksler i dag oplysninger om fire af de seks kategorier, hvilket er i overensstemmelse med de nuværende krav. Der er ikke indberetningsordninger som understøtter udveksling af oplysninger om alle seks kategorier, da der ikke eksisterer nogen indberetningsordning vedrørende livsforsikringer, som er en af de seks kategorier.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det fremgår af forslaget om DAC8, at direktivet – med to undtagelser – skal være implementeret i dansk ret således, at de nye bestemmelser vil kunne træde i kraft den 1. januar 2026.

Direktivet vil medføre, at der vil skulle indføres indberetningspligt for udbydere af tjenester relateret til kryptoaktiver. Dette vil skulle ske ved, at der indsættes en hjemmel i skatteindberetningsloven til, at skatteministeren fastsætter de nærmere regler om indberetningspligten i en bekendtgørelse. De nærmere regler vil herefter skulle fastsættes i en bekendtgørelse.

Ændringerne af de regler, der blev indført i DAC ved DAC2, vil skulle indarbejdes i bekendtgørelse om identifikation og indberetning af finansielle konti med tilknytning til udlandet. Derved sikres det, at denne bekendtgørelse fortsat er i overensstemmelse med direktivet. Det indebærer bl.a., at bekendtgørelsen vil skulle udvides til også at omfatte indberetning af oplysninger om e-penge.

Der vil skulle indføres sanktioner, som skal anvendes i tilfælde, hvor forpligtelserne efter DAC8 til indberetning vedrørende kryptoaktiver ikke overholdes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende effekt. Der vil herudover skulle indføres minimumsbøder i tilfælde af manglende indberetning efter to gyldige påmindelser, eller hvis mere end 25 pct. af de oplysninger, der skal indberettes, er ufuldstændige, ukorrekte eller indeholder forkerte data. Dette vil skulle ske i skattekontrollovens § 84 i relation til land for land-rapporter, bekendtgørelse om identifikation og indberetning af finansielle konti med tilknytning til udlandet, bekendtgørelse om indberetning

af grænseoverskridende ordninger, bekendtgørelse om platformoperatørers indberetningspligt vedrørende sælgere og udlejere og den nye bekendtgørelse om indberetning vedrørende kryptoaktiver.

Ændringen af artikel 8 i DAC indebærer, at der skal etableres en ny indberetningsordning vedrørende livsforsikringer. Dette er nødvendigt for at kunne udveksle oplysninger herom og dermed om alle kategorierne i artikel 8.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes at have statsfinansielle konsekvenser, herunder væsentlige administrative.

Forslaget udvider anvendelsesområdet for DAC til at omfatte kryptoaktiver mv., og styrker det administrative samarbejde mellem medlemslandene på andre områder, herunder fx ift. udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende fysiske personer. Alle forslagens elementer vurderes at styrke Skattestyrelsens kontrolmuligheder, idet myndighederne bl.a. vil modtage indberetninger om danskeres transaktioner med kryptoaktiver (fx bitcoins) via tjenesteudbydere i udlandet (dvs. handelsplatforme/"kryptobørser"). De forbedrede kontrolmuligheder kan bidrage til øget regelefterlevelse. Det vil trække i retning af et merprovenu for det offentlige, som dog ikke kan kvantificeres nærmere.

Forslaget ventes at medføre betydelige engangsomkostninger og løbende omkostninger for Skatteforvaltningen til udvikling og drift af IT-systemer, herunder i forbindelse med gennemførelsen af den automatiske indberetning vedrørende kryptoaktiver. Det nærmere omfang heraf analyseres fortsat. Dertil kan komme administrative udgifter til løbende sagsbehandling, kontrol mv.

It-udviklingskonsekvenserne skal ses i sammenhæng med, at Skatteforvaltningen i øjeblikket gennemfører en række store, komplekse it-udviklingsprojekter, som i en årrække lægger beslag på Skatteforvaltningens it-udviklingskapacitet. Implementering af forslaget inden for den nærmeste årrække vurderes ud fra et it-kapacitetsmæssigt hensyn således at være vanskelig, og vil indebære prioritering op imod andre højt prioriterede it-udviklingsopgaver i Skatteforvaltningen, og vil forventeligt fortrænge nogle af disse i en periode.

Det bemærkes, at det følger af Budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsrammer.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes at have negative erhvervsøkonomiske konsekvenser, herunder i form af administrative byrder for erhvervslivet, idet reglerne vil forpligte udbydere af tjenester relateret til kryptoaktiver til automatisk at indberette oplysninger til Skattemyndighederne. Ligeledes vil en ny indberetningsordning for livsforsikringer og reglerne om obligatorisk indberetning af TIN-numre kunne medføre administrative byrder for erhvervslivet.

Forslaget er vurderet af Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR). Det vurderes, at direktivforslaget medfører administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv.

Det bemærkes derudover, at Kommissionen i artikel 8ad fastsætter anvendelsesområdet og betingelserne for obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger, som skal indberettes af indberettende kryptoaktivtjenesteudbydere til de kompetente myndigheder.

Det vurderes, at de administrative konsekvenser består i, at kryptoaktivtjenesteudbydere kan have omstillingsomkostninger forbundet med tilpasning af it-systemer for at kunne leve op til de nye krav. Derudover kan der også opstå administrative konsekvenser som følge af Artikel 27c, hvor virksomheder kan pålægges at indsamle TIN-numre til kontrol for medlemslandene.

Det bemærkes endvidere, at der vil være omkostninger forbundet med e-pengetjenesteudbydere, der ikke før har været omfattet af 2011/16/EU, men nu vil være omfattet af nye indberetningsforpligtelser.

Afslutningsvist bemærkes det, at de administrative konsekvenser ved ovenstående ikke kan kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at der er usikkerhed ift. hvordan de konkrete artikler skal udmøntes og derved omfanget af de administrative omkostninger danske virksomheder vil møde.

OBR vil på den baggrund foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser i forbindelse med implementering af direktivet i Danmark.

8. Høring

Forslaget er sendt til høring hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borger- og retssikkerhedschefen i Skatteforvaltningen, CEPOS, Cevea, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Dataetisk Råd, Datatilsynet, DI, Finans Danmark, Foreningen Danske Revisorer, FSR - danske revisorer, Justitia, Kraka, Landsskatteretten, Mellempfolkeligt Samvirke, Oxfam IBIS og SRF Skattefaglig Forening og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet.

Direktivforslaget blev sendt i ekstern høring den 19. januar 2023 med høringsfrist den 23. februar 2023. Et revideret grund- og nærhedsnotat, der redegør for hovedindholdet af høringssvarene, oversendes, så snart høringssvarene er blevet behandlet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På baggrund af indledende drøftelser ventes der generelt bred opbakning til forslaget og dets formål fra medlemslandene. Dog har en del lande udtrykt skepsis i forhold til forslaget om at indføre af minimumsstraffe.

I forhold til forslaget om udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende personer, har flere lande givet udtryk for tvivl mht. hvorledes en opgørelse af formuen skal foretages med henblik på at identificere de afgørelser, som skal udveksles, herunder om skattemyndighederne ligger inde med de relevante oplysninger. Dette gør

sig særligt gældende i forhold til afgørelser truffet tilbage i tiden, og som skal udveksles som følge af forslaget om tilbagevirkende kraft på dette punkt.

I forhold til forslaget om obligatorisk indberetning af TIN-numre har en del lande udtrykt betænkelighed i forhold til, om de indberetningspligtige i praksis vil have mulighed for altid at indsamle TIN-numrene.

I forhold til de foreslåede regler om indberetning vedrørende kryptoaktiver og de foreslåede ændringer af DAC2 er der generel støtte til forslagene fra medlemslandene. Der er samtidig udtrykt ønske om, at disse regler i så vid udstrækning som muligt afspejler OECD's regler på områderne. Dette skyldes, at medlemslandene formentlig alle vil skulle gennemføre OECD's udvekslingsstandarder på området og dermed ønsker en ensartet gennemførelse heraf i OECD såvel som EU.

I forhold til forslaget om at gøre det obligatorisk at udveksle oplysninger om alle kategorier af indkomster i artikel 8 i DAC har nogle medlemslande udtrykt betænkelighed ved at lade dette gælde, da skattemyndighederne ikke i dag ligger inde med de relevante oplysninger.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for direktivforslaget, som vil betyde, at medlemslandene kan opnå et højere vidensniveau om brug af kryptoaktiver og e-penge, end der kunne opnås ved nationale regler på området. Det vurderes således, at et fælles regelsæt vil være mere effektivt til at bekæmpe skatteundgåelse end et nationalt baseret regelsæt.

Det vurderes, at forslaget kan medvirke til at øge gennemsigtigheden i forhold til nye betalings- og investeringsmetoder, herunder grænseoverskridende transaktioner. Med forslaget øges medlemslandenes muligheder for at opdage skatteundgående adfærd og i højere grad sikre, at der sker korrekt beskatning af afkast opnået ved investering i kryptoaktiver via såvel indenlandske som udenlandske udbydere.

Det vurderes i øvrigt, at forslaget kan have en præventiv effekt, idet den foreslåede indberetningspligt og efterfølgende udveksling af oplysninger landene imellem vil kunne afholde såvel juridiske som fysiske personer fra at unddrage beskatning, da opdagelsesrisikoen alt andet lige vil stige.

For så vidt angår forslaget om indførelse af minimumsstraffe er det regeringens vurdering, at udformningen af sanktioner bør forblive et nationalt anliggende. Regeringen støtter generelt, at sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, hvilket allerede fremgår af det gældende direktiv. Hvis der faktisk er et problem med, at sanktioner i nogle medlemsstater ikke er tilstrækkelig afskrækkende, er regeringen villig til at indgå i drøftelser af mulige løsninger, men regeringen ser ikke fælles minimumsstraffe som en relevant løsning. Minimumsstraffe vil stride imod den sædvanlige danske praksis på sanktionsområdet og vil dermed skabe en risiko for, at der etableres et

parallelt straffesystem i forhold til visse overtrædelser af regler, der gennemfører DAC i dansk ret.

I forhold til forslaget om at gøre det obligatorisk at udveksle oplysninger om alle kategorier af indkomster i artikel 8 i DAC har Skattestyrelsen gennemført en undersøgelse af oplysninger om livsforsikringer, der er modtaget fra andre EU-medlemslande efter det nugældende DAC. Denne undersøgelse har vist, at ingen af de oplysninger, der blev modtaget i 2022, har kunnet anvendes til beskatning. På den baggrund foretrækker regeringen, at disse oplysninger ikke udveksles, alene udveksles på frivillig basis eller alene udveksles, hvis oplysningerne er tilgængelige for skattemyndighederne.

I forhold til brugen af de udvekslede oplysninger til andre formål end skatteformål støtter regeringen forslaget om, at medlemslandene udarbejder lister over de andre formål, oplysningerne kan anvendes til efter medlemslandets egne regler. Regeringen vil dog arbejde for, at der skabes større klarhed mht., hvorledes listerne skal udarbejdes. Hvilke oplysninger, der kan anvendes til et givent formål, er således ikke det samme for alle formål, og undertiden er der opstillet nærmere betingelser for anvendelse af oplysninger til et givent formål. Det er usikkert, om dette er afspejlet i forslaget.

I forhold til forslagets økonomiske konsekvenser og it-udviklingsbehov vil regeringen arbejde for, at de valgte løsninger skal være effektive og mindst muligt omkostningstunge og it-udviklingskrævende for Danmark. En nærmere vurdering af forslagets konsekvenser udestår.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.