



20. april 2023

Samlenotat vedrørende forslag til ændring af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet

1. Indberetningspligt for skatteoplysninger fra kryptoaktiver og elektronisk valuta

KOM(2022) 707

Materialet er udarbejdet af Skatteministeriet og Økonomiministeriet

2



Dagsordenspunkt 1: Indberetningspligt for skatteoplysninger vedr. kryptoaktiver og elektronisk valuta

KOM(2022)707

1. Resume

Kommissionen har 8. december 2022 fremsat forslag til ændring af direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC). Direktivet indeholder overordnet regler om bekæmpelse af skatteunddragelse og -undgåelse, og er ændret og udbygget et antal gange i forbindelse med EU's styrkede indsats på området i de senere år.

Kommissionens nye forslag indebærer, at EU-landene 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. Udbyderne og formidlerne skal endvidere identificere de enkelte kunder og de lande, hvori de er hjemmehørende. Oplysningerne skal efterfølgende automatisk udveksles mellem EU-landenes skattemyndigheder.

Kommissionen foreslår endvidere, at EU-landene skal indføre 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.

Kommissionens forslag indeholder desuden en række ændringer af de eksisterende regler, som skal styrke det administrative samarbejde mellem EU-landene. Det svenske formandskab har 14. april 2023 fremsat et kompromisforslag.

Forslaget forventes at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget indebærer, at Skattestyrelsen vil få forbedrede kontrolmuligheder, hvilket kan bidrage til øget efterlevelse af reglerne om beskatning af fx afkast fra kryptoaktiver, og dermed øges muligheden for at sikre korrekt beskatning. Det vil trække i retning af et merprovenu for det offentlige, som dog ikke kan kvantificeres nærmere. Samtidig forventes implementeringen af forslaget, baseret på den information, der er til rådighed, at medføre betydelige engangsomkostninger og løbende omkostninger for Skatteforvaltningen til udvikling og drift af it-systemer. Dertil kan der komme udgifter til sagsbehandling mv.

Regeringen ser positivt på forslaget, som giver EU-landenes nationale skattemyndigheder endnu et instrument mod grænseoverskridende skatteundgåelse og -unddragelse. Regeringen finder det dog vigtigt, at fastsættelsen og niveau af sanktioner forbliver et nationalt anliggende. Regeringen vil desuden arbejde for, at de valgte løsninger bliver effektive og mindst muligt omkostningstunge og it-udviklingskrævende for Danmark.

2. Baggrund

ECOFIN vedtog 15. februar 2011 direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet. 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 pålægger digitale platforme at indberette oplysninger om de enkelte sælgers indtægter opnået via platformene til de nationale skattemyndigheder, jf. bilag 1.



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. Et kryptoaktiv (fx Bitcoin) er en digital repræsentation af en værdi (fx aktiv eller valuta) eller en rettighed (fx en forkøbsret til en vare eller tjeneste). Kryptoaktiver er kendetegnet ved, at de opbevares og handles digitalt ved brug af en såkaldt distribueret hovedbog ("Distributed Ledger Technology" – DLT), fx en såkaldt Blockchain. DLT er en teknologi, der understøtter at oplysninger om ejerskabet af og transaktioner med kryptoaktiver lagres og dokumenteres på et spredt netværk af databaser, frem for at være samlet i en enkelt central database, en såkaldt centraliseret hovedbog (fx en centralbank).

Rådet har i en rapport til Det Europæiske Råd om beskatningsspørgsmål, som blev godkendt 1. december 2021 fastslået, at Kommissionen i 2022 forventes at fremsætte et forslag til revision af DAC til at omfatte udveksling af oplysninger om kryptoaktiver og skatteafgørelser, der vedrører velhavende personer.

Definitionen af såvel kryptoaktiver som de omfattede tjenesteudbydere af kryptoaktivtjenester lægger sig op ad forordningen om markeder for kryptoaktiver ("Markets in Crypto Assets" - MiCA). Rådet og Europa-Parlamentet indgik 30. juni 2022 en politisk aftale om MiCA-forordningen, som overordnet vil regulere handel og udstedelsen af en række kryptoaktiver, der ikke allerede er berørt af øvrig EU-lovgivning. For uddybning af MiCA henvises der til samlenotat af 8. juni 2021 samt forelæggelse af sagen til forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg 16. juni 2021.

MiCA-forordningen vil dog ikke omfatte indberetning og udveksling af oplysninger til EU-landenes skattemyndigheder om transaktioner med kryptoaktiver. Der er således ikke inden for EU fælles regler, der sikrer skattemyndighederne adgang til oplysninger om transaktioner med kryptoaktiver. Udbredelsen af kryptoaktiver og e-penge kan herved underminere de seneste års styrkede indsats, som EU har gennemført mhp. at modvirke skatteundgåelse og -unddragelse gennem forøget gennemsigtighed på skatteområdet.

OECD har 26. august 2022 offentliggjort rapporten "Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard". Rapporten indeholder dels OECD's modelregler for indberetning af kryptoaktiver (CARF), som skal styrke det internationale samarbejde mellem skattemyndighederne, og dels ændringer af OECD's fælles indberetningsstandard ("Common Reporting Standard" - CRS), som blev implementeret ved DAC2. Ved ændringerne af CRS indføres der bl.a. indberetningspligt vedrørende e-penge (dvs. en digital lagret pengeværdi, som kan anvendes til betalingstransaktioner).



Kommissionens forslag tager udgangspunkt i OECD's modelregler med henblik på at indføre tilsvarende regler om indberetning og udveksling af oplysninger om kryptoaktiver inden for EU. Derudover ændres DAC2, så disse regler bringes i overensstemmelse med den ændrede OECD-standard – CRS.

Formandskabet har senest 14. april 2023 fremlagt et samlet kompromisforslag.

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.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget til revision af direktivet for administrativt skattesamarbejde (DAC8) er at styrke de eksisterende regler om automatisk udveksling af oplysninger på skatteområdet og sikre, at der sker korrekt beskatning af personer og selskaber mv., som bruger kryptoaktiver og e-penge til betalings- og/eller investeringsformål. Derudover skal forslaget sikre ensartede retningslinjer for udbydernes indberetning af oplysninger til skattemyndighederne, samt at udbyderne ikke skal indberette de samme oplysninger til flere EU-landes skattemyndigheder.

Kommissionens forslag indebærer derfor, at EU-landene skal indføre regler, der forpligter udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver og e-penge til at indberette oplysninger om deres kunders transaktioner. Oplysningerne skal efterfølgende automatisk udveksles mellem EU-landene. 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 adressere svagheder i det gældende direktiv, som bl.a. den Europæiske Revisionsret har påpeget i en rapport fra 2021, og dermed styrke det administrative samarbejde mellem EU-landene.

Indberetning vedrørende kryptoaktiver

Forslaget indebærer, at udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver (fx en handelsplatform/kryptobørser) pålægges at indsamle, kontrollere og indberette oplysninger mhp. at identificere kunder, som handler med kryptoaktiver. Identifikationen foregår som udgangspunkt ved, at tjenesteudbyderen indhenter en egenerklæring hos kunden, som bl.a. skal fastslå, hvilket land kunden er hjemmehørende i. Oplysningerne skal kontrolleres efter nogle fastlagte procedurer om passende omhu ("due diligence").

Kommissionen foreslår hertil, at udbyderen skal forhindre kunden i at foretage transaktioner med kryptoaktiver, hvis kunden ikke fremlægger de påkrævede oplysninger efter den første anmodning og to efterfølgende påmindelser. Der skal dog mindst være gået 60 dage fra den første anmodning. Derudover foreslås det, at udbyderne skal indberette oplysningerne senest 31. januar året efter, de indberetningspligtige transaktioner er gennemført.



Kommissionen foreslår, at indberetningspligten skal omfatte transaktioner i form af udveksling af penge med kryptoaktiver eller omvendt, udveksling mellem forskellige kryptoaktiver og overførsler af kryptoaktiver fra en konto til en anden. Både indenlandske og grænseoverskridende transaktioner er omfattet. Indberetningen skal foretages for hver kundes samlede transaktioner i året fordelt på transaktions-type og efter type af kryptoaktiv. 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.

Indberetningspligten omfatter brugere af kryptoaktiver, som er etableret i et EU-land. Børsnoterede selskaber og tilknyttede selskaber, offentlige enheder, internationale organisationer, centralbanker og finansielle institutter med undtagelse af visse investeringsenheder, er undtaget indberetningspligten.

Derudover indebærer Kommissionens forslag, at de enkelte landes skattemyndigheder pålægges automatisk at udveksle de indberettede oplysninger med skattemyndighederne i de andre EU-lande, hvor brugerne, der har handlet med kryptoaktiver hos tjenesteudbyderen, er hjemmehørende. Udvekslingen skal ske senest to måneder efter udgangen af indberetningsåret.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag, men indeholder en række mindre ændringer, herunder med henblik på at sikre overensstemmelse med OECD's modelregler. Kompromisforslaget indebærer, at udbydere af kryptoaktivtjenester ikke er påkrævet at indberette visse oplysninger, som bruges til at identificere deres kunder, hvis identifikationen i stedet bliver bekræftet via en identifikationstjeneste, som er stillet til rådighed af et EU-land og/eller EU for at bekræfte identiteten på kunderne.

Kompromisforslaget indebærer desuden, at fristen for udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne i EU-landene ændres til udgangen af september i året efter det år, oplysningerne vedrører. Derudover vil de enkelte EU-lande selv kunne fastsætte en indberetningsfrist for udbydere, idet det dog skal sikres, at skattemyndighederne skal være i stand til at udveksle informationerne inden udgangen af september året efter indberetningsåret.

Sammenhæng med anden EU-lovgivning

De foreslåede regler for kontrol af oplysninger og indberetningskrav vedr. kryptoaktiver er baseret på OECD's modelregler for indberetning af kryptoaktiver (CARF). Inden for rammerne af OECD's modelregler skal bestemmelserne i forslaget i så vid udstrækning som muligt hænge sammen med den kommende forordning om markeder for kryptoaktiver (MiCA).

Kommissionen foreslår således, at indberetningspligtige udbydere af tjenesteydelser relateret til kryptoaktiver omfatter de udbydere, som er omfattet af MiCA. Det drejer sig bl.a. om udbydere af kryptoaktivtjenester hjemmehørende i EU. Visse udbydere er dog ikke omfattet af MiCA, men foreslås omfattet af indberetningspligten i



forslaget mhp. at opfylde OECD's modelregler. Det gælder udbydere, som ikke skal godkendes i henhold til MiCA, fx fordi de leverer tjenester til brugere bosiddende i EU på brugernes eget initiativ, eller fordi de handler med såkaldte "non-fungible tokens" (dvs. en type kryptoaktiver, der ikke har et finansielt sigte og repræsenterer et unikt aktiv, som fx et kunstværk).

I henhold til MiCA skal udbydere af kryptoaktivtjenester godkendes i det EU-land, hvor udbyderen er etableret. Kommissionens forslag indebærer, at disse udbydere skal foretage sine indberetninger til det EU-land, hvor de er godkendt. Der kræves ingen yderligere registrering af godkendte udbydere. De udbydere, der ikke er godkendt i henhold til MiCA, skal registreres i ét EU-land efter eget valg. Indberetningen finder sted i det valgte EU-land.

Kommissionens forslag indeholder en undtagelse fra forpligtelserne til registrering og indberetning for visse udbydere, der er etableret uden for EU. Undtagelsen gælder for de udbydere, hvor det fastslås, at der findes aftaler om udveksling af tilsvarende oplysninger mellem det tredjeland, udbyderen er hjemmehørende i, og EU-landene. Udbyderen skal således indberette oplysningerne til tredjelandet, som herefter udveksler oplysningerne med EU-landene.

Det bemærkes, at dette indberetningssystem ligner det, der er i det eksisterende direktiv (DAC7). Formålet er at sikre lige vilkår for udbyderne og samtidig undgå, at udbydere kan undslippe at indberette ved at etablere sig uden for EU.

Derudover indebærer Kommissionens forslag, at udbydere af kryptoaktivtjenesteydelser skal oplyse de berørte personer om, at deres personoplysninger vil blive indsamlet og indberettet til skattemyndighederne. Den indberetningspligtige skal ligeledes opfylde sin underretningspligt til de berørte personer i henhold til GDPR-regler, som har til formål at styrke beskyttelsen af personoplysninger.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag. Kompromisforslaget lægger dog op til, at indberetningspligtige udbydere, der ikke er registreret efter MiCA, skal registreres i og dermed indberette oplysninger til det EU-land, hvor tilknytningen er stærkest (i modsætning til Kommissionens forslag om valgfrihed).

Ændring af de eksisterende bestemmelser

Kommissionens forslag indeholder en række ændringer af det eksisterende direktiv for administrativt skattesamarbejde, som har til hensigt at præcisere regler om informationsudveksling. Her gennemgås alene de ændringer, som har været centrale i forhandlingerne eller kræver lovgivningsændringer i Danmark. For en mere udtømmende gennemgang af ændringerne henvises der til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat, som er oversendt til Folketingets Europaudvalg 24. februar 2023.

Revision af DAC2

DAC2 implementerer minimumsstandarderne for udveksling af oplysninger om finansielle konti og renteindtægter på basis af 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 en række 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.

Kommissionen foreslår, at disse ændringer også indarbejdes i de eksisterende regler, der blev indført ved DAC2. Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag.

Yderligere automatisk udveksling

Ud over minimumsstandarderne for udveksling af oplysninger om finansielle konti og renteindtægter indført ved DAC2 fremgår der af det gældende direktiv, hvilke typer af indkomster, herunder erhvervsmæssige indtægter, bestyrelseshonorarer, pensioner, livsforsikringer, indtægter fra fast ejendom og royalties (dvs. en betaling for rettigheden til at anvende et patent el. lign.), der er omfattet af automatisk udveksling mellem EU-landene. Hvert enkelt EU-land skal udveksle oplysninger om mindst fire af disse kategorier. Kommissionen foreslår, at udbytter, som ikke udbetales gennem banker og lignende, føjes til listen af indkomsttyper, der er omfattet af automatisk udveksling af oplysninger. Oplysninger om udbytter udbetalt gennem banker udveksles allerede mellem EU-landene. Endvidere foreslås det, at EU-landene skal udveksle oplysninger om samtlige indkomstkategorier.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag, men indebærer den ændring, at EU-landene skal udveksle oplysninger om mindst fem indkomstkategorier (i modsætning til alle typer af indkomster, som Kommissionen foreslår).

Udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser for velhavende personer

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

Kompromisforslaget fastholder Kommissionens forslag om automatisk udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser for velhavende personer, men indeholder en ændring om, at de omfattede afgørelser ikke skal identificeres ud fra personens formue, men i stedet ud fra skatteafgørelsens transaktionsværdi. Således omfattes skatteafgørelser med en transaktionsværdi på over 1,5 mio. euro. Derudover omfattes afgørelser, som alene vedrører, om en person er skattemæssigt hjemmehørende i det EU-land, der har truffet afgørelsen.



Sanktioner mv.

Efter det gældende direktiv skal EU-landene indføre sanktioner for overtrædelse af de indberetningsregler, der er implementeret med DAC. Disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Kommissionen foreslår, at der skal pålægges en minimumsbøde, hvis udbyderne af kryptoaktivtjenester ikke indberetter de anviste oplysninger efter to gyldige påmindelser, eller hvis mere end 25 pct. af de oplysninger, der skal indberettes, er ufuldstændige, ukorrekte eller indeholder forkerte data.

I kompromisforslaget udgår Kommissionens forslag om indførelsen af minimumsbøder.

Anvendelse af indberettede og udvekslede oplysninger

Kommissionen foreslår, at EU-landene skal indføre en effektiv mekanisme for at sikre, at de indberettede og udvekslede oplysninger, faktisk bliver brugt. Derudover foreslås det, at oplysningerne skal kunne anvendes til andre formål end beskatning, fx i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering eller i forbindelse med gennemførelse af sanktioner i international sammenhæng. Hvert EU-land skal udarbejde en liste over de formål, som oplysningerne kan anvendes til.

Kommissionen foreslår desuden at fjerne kravet for EU-landene om at anmode det afsendende EU-land om tilladelse til at bruge de udvekslede oplysninger til andre formål end skatteformål, hvis formålet er anført på det afsendende EU-lands liste over formål, som oplysningerne må anvendes til.

Kompromisforslaget fastholder Kommissionens forslag om, at de udvekslede oplysninger skal kunne anvendes til andre formål end beskatning, fx i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering eller i forbindelse med gennemførelse af sanktioner i international sammenhæng. Kompromisforslaget indfører dog ikke et krav om, at EU-landene skal udarbejde lister over formål, de udvekslet oplysninger må anvendes til. Listerne vil således blive gjort frivillige.

Indberetning af oplysninger om skatteregistreringsnumre (TIN-numre)

Kommissionen foreslår, at skatteregistreringsnumre (TIN) udstedt af bopælslandet på de personer eller enheder, der indberettes om, skal omfattes af reglerne for automatisk informationsudveksling. EU-landene skal derudover sikre, at de indberetningspligtige har mulighed for at indhente en elektronisk bekræftelse af gyldigheden af TIN på de skatteydere, der er omfattet af reglerne om automatisk udveksling af oplysninger.

Kompromisforslaget fastholder overordnet Kommissionens forslag, men indebærer dog, at EU-landene skal indføre pligt for de indberetningspligtige til at indberette TIN, der understøtter udveksling af oplysninger efter direktivet, og at oplysningerne om TIN skal inkluderes i udvekslingen mellem EU-landene, hvis de er tilgængelige. Derudover giver kompromisforslaget EU-landene større fleksibilitet ift. udarbejdelsen af det indberetningssystem, der skal anvendes til bekræftelse af TIN.



Gennemførelsesfrister

Kommissionen foreslår, at direktivet skal være implementeret i EU-landene senest 31. december 2025, og reglerne skal træde i kraft 1. januar 2026. Bestemmelserne, der gennemfører forslaget om bekræftelse af TIN, skal dog første træde i kraft fra 1. januar 2028. Kompromisforslaget fastholder overordnet Kommissionens forslag.

4. Europa-Parlamentets holdning

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

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at hensigten med forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af EU-landene alene. Kommissionen anfører, at selvom markedet for kryptoaktiver har fået større betydning i de senere år og har en udbredt grænseoverskridende dimension, har EU-landene ikke de fornødne oplysninger til at overvåge indtægter fra kryptoaktiver og de potentielle skattemæssige konsekvenser heraf.

Grænseoverskridende skatteunddragelse- og undgåelse bekæmpes bedst på EU-niveau og internationalt. Gennem fælles regler, om fx indberetningspligt og udveksling af oplysninger mellem landene, vil man kunne undgå smuthuller for skatteunddragelse og -undgåelse. Regler om automatisk udveksling af indberettede oplysninger mellem EU-landene bidrager til et større vidensniveau om indtægter fra kryptoaktiver og e-penge i de enkelte EU-lande, end der kan opnås gennem nationale regler. Et fælles regelsæt om indberetningspligt vedrørende kryptoaktiver og e-penge vil derfor være mere effektivt til at bekæmpe skatteunddragelse og -undgåelse end nationale regelsæt. Regeringen vurderer på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

For så vidt angår de foreslåede ændringer af det eksisterende direktiv for skattesamarbejde, er der tale om justeringer af de nuværende regler, som er baseret på EU-lovgivning. Ændringer heraf vil følgelig skulle gennemføres ved EU-lovgivning

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Skatteindberetningslovens §§ 22 og §§ 23 indeholder de regler om indberetningspligter, der er indført for at gennemfører DAC2 i dansk ret. Kommissionen foreslår at ændre DAC2 ved, at oplysninger om e-penge og digitale centralbankvalutaer omfattes af indberetningspligten. Disse ændringer af DAC2 til at omfatte indberetning af oplysninger om e-penge vil skulle indarbejdes i skatteindberetningsloven og tilhørende bekendtgørelse, der gennemfører DAC2.

Udveksling af oplysninger med de øvrige EU-landes skattemyndigheder er implementeret i dansk ret ved en henvisning i skattekontrolloven § 66.



Skatteindberetningsloven indeholder derudover nærmere regler for straf ved overtrædelse af bestemmelserne om indberetningspligter, som bl.a. skal afhænge af overtrædelsens karakter, fx om der forsætligt eller groft uagtsomt afgives urigtige, vildledende eller ufuldstændige oplysninger. Det bemærkes, at ingen af disse straffebestemmelser indeholder regler om minimumsstraffe.

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

Det gældende direktivs artikel 8 indeholder regler for udveksling af oplysninger om seks kategorier af indkomster. Denne regel er gennemført i dansk ret ved, at udveksling af oplysninger er indsamlet gennem nationale indberetningsordninger. Danmark udveksler i dag oplysninger om fire af de seks kategorier, hvilket er i overensstemmelse med de nuværende krav. Der er således ikke etableret en særlig indberetningsordning, som understøtter udveksling af oplysninger om seks kategorier ud af syv, jf. kompromisforslaget. Det skyldes bl.a., at der ikke eksisterer nogen indberetningsordning vedrørende livsforsikringer, som er en af kategorierne, og at indberetningerne vedrørende royalties vil skulle styrkes, idet skattemyndigheder i dag ikke nødvendigvis ligger inde med alle oplysningerne.

En gennemførelse af DAC8 vil efter kompromisforslaget indebære, at der skal kunne udveksles oplysninger om seks indkomstkategorier fastlagt i direktivet. Der skal derfor evt. etableres en ny indberetningsordning for at kunne udveksle oplysninger om livsforsikringer eller sikre, at indberetningerne vedrørende royalties forbedres for, at de kan udveksles.

En gennemførelse af DAC8 vil indebære ændringer af skatteindberetningsloven, så den nye indberetningspligt for udbydere af tjenester relateret til kryptoaktiver afspejles i loven. De nærmere regler vil herefter skulle fastsættes i en bekendtgørelse.

Der vil skulle indføres sanktioner, som skal anvendes i tilfælde, hvor forpligtelserne efter DAC8 ikke overholdes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende effekt.

For en mere udførlig beskrivelse af de gældende regler og de nødvendige ændringer af regelsættet henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg 27. februar 2022.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser (herunder konsekvenser for regioner og kommuner)

Forslaget udvider anvendelsesområdet for DAC til at omfatte kryptoaktiver mv. og styrker det administrative samarbejde mellem EU-landene på andre områder, herunder fx ift. udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende fysiske personer. Forslagets elementer vurderes at styrke Skattestyrelsens kontrolmuligheder, idet myndighederne bl.a. vil modtage indberetninger om danskeres transaktioner med kryptoaktiver (fx Bitcoin) via tjenesteudbydere i udlandet



(dvs. handelsplatforme/”kryptobørser”). De forbedrede kontrolmuligheder kan bidrage til øget efterlevelse af regler om beskatning af fx afkast fra kryptoaktiver. Det vil trække i retning af et merprovenu for det offentlige, som dog ikke kan kvantificeres nærmere.

Baseret på den information, der er til rådighed, ventes implementeringen af forslaget 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. Dertil kan komme administrative udgifter til sagsbehandling og kontrol mv. Et foreløbigt skøn viser, at forslaget kan indebære administrative omkostninger for skatteforvaltningen mellem 110, 3 og 175,3 mio. kr. i perioden 2023-2027 og 8,4 mio. kr. varigt.

Det bemærkes, at skønnet over forslagets administrative omkostninger er behæftet med betydelig usikkerhed. Det skyldes dels, at skønnet er baseret på Kommissionens forslag. Der er dog i forhandlingerne foretaget ændringer, som fx reducerer antallet af kategorier af indkomst, der skal udveksles oplysninger om. Dette vil kunne reducere implementeringsomkostningerne.

Det vurderes ydermere, at der er en række forventede omkostninger, som i det aktuelle skøn ikke har kunnet estimeres, men som kan forventes at medføre væsentlige administrative udgifter, herunder bl.a. it-driftsudgifter og systemudvikling. Dette kan trække i retning af markant højere udgifter, efterhånden som skønnet konsolideres, og tvivlsspørgsmål afklares.

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 derfor at være vanskeligt, og vil indebære prioritering sammen med andre højt prioriterede it-udviklingsopgaver i Skatteforvaltningen.

Det bemærkes, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger, *jf. budgetvejledningens pkt. 2.4.1.*

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes at medføre administrative byrder for dele af erhvervslivet, som vil skulle indberette oplysninger relateret til handel med kryptoaktiver og e-penge. Det har ikke været muligt at kvantificere de erhvervsøkonomiske konsekvenser, idet der er usikkerhed ift. direktivets endelige udformning. Det forventes dog, at relativt få virksomheder vil være omfattet. Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har vurderet, at erhvervsøkonomiske konsekvenser primært ventes i form af engangsudgifter til administrativ tilpasning af systemer for efterlevelse af



nye krav, herunder etableringen af ny indberetningsordning for livsforsikringer og reglerne om obligatorisk indberetning af TIN. Varige udgifter forventes at være begrænsede.

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

8. Høring

Forslaget er 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. For høringssvar henvises der til Skatteministeriets reviderede grund- og nærhedsnotat af 20. april 2023.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

EU-landene har i de indledende drøftelser af forslaget generelt udtrykt bred opbakning til de foreslåede regler om indberetning af oplysninger vedr. kryptoaktiver, samt ændringer af DAC2. En række EU-lande har lagt vægt på, at reglerne i så vid udstrækning som muligt bør afspejle OECD's regler på områderne.

Nogle EU-lande har udtrykt betænkelighed ved at lade obligatorisk udveksling af oplysninger gælde for alle kategorier af indkomster bestemt i direktivet, idet skattemyndighederne har vurderet, at det vil være uforholdsmæssigt omkostningstungt at fremskaffe de relevante oplysninger. Derudover har en række lande udtrykt skepsis over for indførelsen af minimumsstraffe.

Flere lande har endvidere sat spørgsmålstejn ved udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende personer. Der har været tvivl om, hvordan 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, som skal udveksles, idet forslaget har tilbagevirkende kraft på dette punkt. Udveksling af afgørelser truffet tilbage i tiden er dog udgået i det seneste kompromisforslag. Derudover har flere lande udtrykt betænkelighed ved kravet om obligatorisk indberetning af TIN, idet det er uklart, om de indberetningspligtige i praksis vil have mulighed for altid at indsamle TIN.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen har en ambitiøs tilgang til bekæmpelse af skatteundgåelse og -unddragelse og er positiv over for direktivforslaget, som vil betyde, at EU-landene kan opnå et højere vidensniveau om grænseoverskridende brug af kryptoaktiver og e-penge, end der kan opnås ved nationale regler på området. Regeringen vurderer således, at et fælles regelsæt vil være mere effektivt til at bekæmpe skatteundgåelse end et nationalt baseret regelsæt.



Forslaget kan medvirke til at øge gennemsigtigheden i forhold til nye betalings- og investeringsmetoder, herunder grænseoverskridende transaktioner med kryptoaktiver. Med forslaget øges EU-landenes 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.

Forslaget kan i øvrigt 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.

Regeringen støtter generelt, at overtrædelse af reglerne om indberetning og registrering i DAC skal medføre sanktioner, som er effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. Dette fremgår allerede af det gældende direktiv. For så vidt angår forslaget om indførelse af minimumsstraffe, er det regeringens vurdering, at udformningen af sanktioner bør forblive et nationalt anliggende. Hvis sanktionerne i nogle EU-lande ikke allerede er tilstrækkeligt afskrækkende, er regeringen åben over for at indgå i drøftelser af mulige løsninger, men regeringen vurderer, at fælles minimumsstraffe ikke er løsningen. 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. Regeringen støtter derfor, at minimumsstraffe udgår på linje med det aktuelle kompromisforslag.

Regeringen ønsker generelt et bredt anvendelsesområde, der medtager de oplysninger, der genererer reel forretningsværdi ift. de forbundne merudgifter, med henblik på at sikre korrekt beskatning. Med Kommissionens forslag gøres det obligatorisk at udveksle oplysninger om alle kategorier af indkomster defineret i DAC. Skattemyndigheden har i denne forbindelse gennemført en undersøgelse af anvendelsen af oplysninger om livsforsikringer, der er modtaget fra andre EU-lande i 2022. Skattemyndigheden har på baggrund af undersøgelsen vurderet, at ingen af de modtagne oplysninger om livsforsikringer har kunnet anvendes til beskatning. Herudover vil en udveksling af oplysninger om alle kategorier kræve, at indberetningsløsningen vedrørende royalties vil skulle styrkes, hvilket vil medføre betydelige merudgifter ift. ovennævnte udgiftsestimat. For at lette byrden for skattemyndighederne foretrækker regeringen derfor på linje med kompromisforslaget, at disse oplysninger ikke udveksles, alene udveksles på frivillig basis eller alene udveksles, hvis oplysningerne er tilgængelige for skattemyndighederne.

Regeringen støtter formålet om, at de udvekslede oplysninger mellem skattemyndigheder udnyttes bedre, og at de udvekslede oplysninger skal kunne anvendes til andre formål end skatteformål. Regeringen støtter derfor en løsning på linje med det aktuelle kompromisforslag.

I forhold til forslagens 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.



11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg.

Forslaget blev forelagt for Folketingets Europaudvalg til tidlig orientering den 13. januar 2023 i forbindelse med præsentationen af det svenske formandskabsprogram forud for ECOFIN 17. januar 2023. Derudover henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 24. februar 2023.

**Bilag 1: Revisioner af direktivet om administrativt skattesamarbejde**

Siden vedtagelse af direktivet om administrativt samarbejde i 2011, har EU-landene i perioden 2014-2021 mhp. at styrke samarbejdet og øge udvekslingen af informationer vedtaget en række revisioner af direktivet:

- DAC2 implementerer minimumsstandarderne for spontan udveksling af **oplysninger om finansielle konti og renteindtægter** (afskaffelse af bankhemmelighed i EU på basis af en OECD-standard).
- DAC3 indebærer automatisk udveksling af **oplysninger om skatteafgørelser** mellem EU-landenes skattemyndigheder.
- DAC4 implementerer såkaldt **land-for-land-rapportering**, hvor virksomheder pålægges at indberette oplysning om aktiviteter og selskabsskattebetalinger opdelt på de lande, hvor virksomheden er aktiv (BEPS-punkt 13).
- DAC5 giver skattemyndighederne systematisk adgang til den information, som jf. **Hvidvaskdirektivet** skal opbevares eller indberettes til hvidvaskmyndighederne.
- DAC6 pålægger **skatterådgivere** indberetningspligt, når der anvendes skattekonstruktioner med særlige kendetegn, som kan være udtryk for skatteundgåelse. De indberettede oplysninger udveksles automatisk mellem skattemyndighederne (BEPS-punkt 12).
- DAC7 indebærer automatisk udveksling af information mellem EU-landene vedrørende indtægter fra udlejning af fast ejendom og transportmidler, salg af varer og ydelser på digitale platforme, virtuelle markedspladser mv.