



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.

Revideret 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. Minimumsstraffene er dog udgået ved et senere kompromisforslag af 28. marts 2023.

Forslaget forventes at have statsfinansielle konsekvenser. Forslaget indebærer, at Skattestyrelsen vil få forbedrede kontrolmuligheder, hvilket kan bidrage til øget regelefterlevelse 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 komme administrative udgifter til sagsbehandling og kontrol 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

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.*"

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.

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 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.

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.

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>

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.

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

forlaget 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 indberette. 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).

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag, men indeholder en række mindre ændringer, herunder med henblik på at sikre overensstemmelse med OECD's modelregler. Kompromisforslaget undtager bl.a. (i modsætning til Kommissionens forslag) visse oplysninger, som bruges til at identificere brugere af kryptoaktivtjenester, fra at skulle indgå i indberetningerne. Identifikationsoplysningerne kan undtages kravet, hvis udbydere af kryptoaktivtjenester anvender en identifikationstjeneste, som er stillet til rådighed af et EU-land og/eller EU, til at bekræfte identiteten på sine kunder. I stedet angives der, hvilken identifikationstjeneste der er anvendt, og i hvilket land tjenesten er hjemmehørende. Det er således disse oplysninger, der udveksles EU-landene imellem i disse situationer.

Kompromisforslaget indebærer herudover, at indberetningsfristen for udbydere af kryptoaktivtjenester ikke reguleres af direktivet. Samtidig ændres fristen for udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne i EU-landene til udgangen af september i året efter det år, oplysningerne vedrører. Det vil dermed være op til de enkelte EU-lande selv at fastsætte en indberetningsfrist, idet det dog skal sikres, at skattemyndighederne skal være i stand til at udveksle informationerne inden udgangen af september i året efter det år, oplysningerne vedrører.

Desuden indeholder kompromisforslaget ikke valgfrihed mht., hvilket EU-land indberetningspligtige udbydere, der ikke er registreret efter MiCA, skal registreres i og dermed indberette til, idet det fastslås, at de skal registreres i det land, hvor tilknytningen er stærkest.

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.

Kompromisforslaget fastholder generelt Kommissionens forslag, men indebærer den ændring, at EU-landene skal udveksle oplysninger om mindst seks indkomstkategorier (i modsætning til alle syv kategorier, som Kommissionen havde foreslået).

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.

Kompromisforslaget fastholder Kommissionens forslag om automatisk udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser for velhavende personer, men indeholder en ændring af, hvordan disse skatteafgørelser skal identificeres. For at reducere usikkerheden om, hvordan velhavende personers formue skal opgøres, indebærer kompromisforslaget, at grænseoverskridende skatteafgørelser for personer skal udveksles, hvis skatteafgørelsen vedrører en transaktionsværdi på over 1,5 mio. euro, eller hvis den vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en person er skattemæssigt hjemmehørende i det EU-land, der har udstedt afgørelsen.

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.

I kompromisforslaget udgår Kommissionens forslag om indførelse af minimumsbøder.

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.

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 (i modsætning til Kommissionens forslag) et krav om, at EU-landene skal udarbejde lister over formål, de udvekslede oplysninger må anvendes til. Listerne vil således blive gjort frivillige.

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.

Kompromisforslaget fastholder overordnet Kommissionens forslag, men indebærer dog, at EU-landene skal indføre pligt for de indberetningspligtige til at indberette TIN-numre, der understøtter udveksling af oplysninger efter direktivet, og oplysningerne om TIN-numrene skal inkluderes i udvekslingen mellem EU-landene, hvis de er tilgængelige. Det anerkendes således, at der kan være situationer, hvor TIN-nummeret ikke kan skaffes og dermed ikke kan indberettes og udveksles.

Derudover giver kompromisforslaget EU-landene større fleksibilitet ift. udarbejdelsen af indberetningssystemet, der skal anvendes til elektronisk bekræftelse af TIN-nummeret på skatteydere, der er omfattet af reglerne om 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 fremskaffes, 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 2028.

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 skattekontrollloven, 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 platformoperatørers 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 således ikke etableret en særlig indberetningsordning, som understøtter udveksling af oplysninger om alle 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.

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.

Ændringen af artikel 8 i DAC indebærer, at de eksisterende indberetningsordninger (særligt indberetningsreglerne vedrørende royalties) vil skulle justeres med henblik på at kunne understøtte udvekslingen.

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 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.

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 forslagens administrative omkostninger er behæftet med betydelig usikkerhed. Det skyldes for det første, 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 samt forhold, der afventer juridisk eller forretningsmæssig afklaring. Dette kan trække i retning af markant højere udgifter efterhånden, som skønnet konsolideres, og tvivlsspørgsmål afklares. Skønnet over de administrative omkostninger ved forslaget er således behæftet med betydelig usikkerhed.

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. Samtidig har et eksternt ekspertudvalg peget på, at en væsentlig større andel af skattevæsenets it-udviklingskapacitet skal anvendes til at modernisere skattevæsenets eksisterende ældre legacy-it-systemer og til forretningsdrevet it-udvikling med henblik på, at systemerne også i fremtiden kan opkræve skatter og afgifter i Danmark.

Implementering af forslaget inden for den nærmeste årrække vurderes ud fra et it-kapacitetsmæssigt hensyn således 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

Afhængigt af forslagets endelige udformning kan det indebære 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 kunne medføre administrative byrder for erhvervslivet.

Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har vurderet forslaget. Det vurderes, at de administrative konsekvenser bl.a. består i omstillingsomkostninger forbundet med tilpasning af it-systemer for at kunne leve op til de nye krav. Der vil endvidere være omkostninger for tjenesteudbydere af e-penge, der med forslaget omfattes af de nye indberetningsforpligtelser. Det har ikke været muligt at kvantificere de erhvervsøkonomiske konsekvenser. Det forventes, at relativt få virksomheder vil være omfattet.

Det vurderes derfor, at forslaget vil medføre administrative konsekvenser for dansk erhvervsliv. De administrative konsekvenser ved ovenstående kan ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt. Det skyldes, at der er usikkerhed ift. direktivets endeligt udformning og derved omfanget af administrative omkostninger for danske virksomheder.

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

8. Høring

Forslaget er den 19. januar 2023 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, Mellempøkeligt Samvirke, Oxfam IBIS og SRF Skattefaglig Forening og Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet.

Finanstilsynet bemærker, at de manglende definitioner på "staking" og "lending" kan skabe uklarheder, og foreslår i denne forbindelse, at DAC8 definerer staking og lending og samtidig præciserer, om det er "udbydere" af staking og lending, som omfattes af rapporteringskravene eller alle, der udfører aktiviteterne.

Derudover vurderer Finanstilsynet, at det kan fremstå misvisende, at definitionen "Reportable Crypto-Asset User" anvendes og ikke "Reportable users of crypto-asset service providers and/or operators".

FSR – danske revisorer bemærker i forhold til udveksling af grænseoverskridende skatteafgørelser vedrørende velhavende personer, at de er usikre på, hvordan forslaget om udveksling med tilbagevirkende kraft hænger sammen med de danske regler om genoptagelse af skatteansættelsen. FSR – danske revisorer henviser til, at "tilbagevirkende kraft" almindeligvis ikke anerkendes i dansk skatteret, og FSR opfordrer til, at det fx ved en kommende implementering af direktivet gøres klart i forarbejderne, at en afgørelse kun er "gyldig" og dermed skal udveksles, hvis der er tale om et indkomstår, der ligger indenfor den almindelige genoptagelsesfrist for skatteansættelser.

Derudover henviser FSR – danske revisorer til, at de foreslåede minimumsbøder er meget høje såvel selvstændigt betragtet som set i forhold til det bødeniveau, der nu er fastsat efter nationale regler for overtrædelse af de gældende regler.

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 ikke nødvendigvis ligger inde med de relevante oplysninger. Derudover har en række lande udtrykt skepsis over for indførelsen af minimumsstraffe.

Flere lande har endvidere sat spørgsmålstegn 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. Dette er dog udgået i det seneste kompromisforslag. Derudover har flere lande udtrykt betænkelighed ved kravet om obligatorisk indberetning af TIN-numre, idet det er uklart om de indberetningspligtige i praksis vil have mulighed for altid at indsamle TIN-numrene.

10. Regeringens foreløbige 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, proportionale og afskrækkende. For så vidt angår forslaget om indførelse af minimumsstraffe, er det regeringens vurdering, at udformningen af sanktioner bør forblive et nationalt anliggende. Regeringen støtter, at sanktionerne bør være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Dette fremgår allerede af det gældende direktiv. 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 bestemmelsen om 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. Skattestyrelsen har i denne forbindelse gennemført en undersøgelse af anvendelsen af oplysninger om livsforsikringer, der er modtaget fra andre EU-lande i 2022. Skattestyrelsen 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 byrder for skattemyndighederne foretrækker regeringen derfor på linje med kompromisforslaget, at disse oplysninger enten ikke udveksles, alene udveksles på frivillig basis eller alene udveksles, hvis oplysningerne er tilgængelige for skattemyndighederne. Regeringen støtter derfor større valgfrihed om, hvilke og hvor mange kategorier af oplysninger, der skal udveksles.

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 forslaget 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 forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget blev forelagt for Folketingets Europaudvalg til tidlig orientering den 13. januar 2023 i forbindelse med præsentationen af det svenske formandsskabsprogram forud for ECOFIN-rådsmødet den 17. januar 2023. Derudover henvises til Skatteministeriets grund- og nærhedsnotat om sagen oversendt til Folketingets Europaudvalg 27. februar 2023.