



Notat

30. juni 2017
J.nr. 2017-3947

Kontor: Proces og
Administration

Initialer: DB ABL

Foreløbigt grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger, KOM(2017) 335.

1. Resumé

Kommissionen har den 21. juni 2017 fremsat forslag til ændring af Rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC).

Med forslaget foreslås indført en obligatorisk automatisk indberetningspligt af oplysninger om skatteforhold i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner. Kommissionens forslag vil medføre, at medlemsstaterne skal indføre regler, der forpligter rådgivere til at indberette oplysninger til de relevante nationale skattemyndigheder om bestemte forretningsmodeller og grænseoverskridende transaktioner, der på baggrund af en række foruddefinerede kendetegn (såkaldte "hallmarks"), vurderes at have til formål at facilitere skatteundgåelse. Det foreslås i den forbindelse, at de nationale skattemyndigheder udveksler de modtagne oplysninger indbyrdes.

Af Kommissionens forslag fremgår endvidere, at medlemsstaterne skal fastsætte sanktioner ved manglende eller mangelfuld indberetning af oplysninger, som er omfattet af nærværende oplysningspligt.

Forslaget er på linje med regeringens politiske aftale om skattely, hvor der bl.a. bliver sat fokus på skatterådgiveres ansvar. Aftalen er indgået med alle Folketingets partier. Regeringen ser derfor positivt på forslaget.

2. Baggrund

Direktivforslaget har sit udgangspunkt i lækagesager, som fx Panama-papers-sagen, som i særlig grad har understreget behovet for mere gennemsigtighed i forhold til, hvorledes rådgivere faciliterer forretningsmodeller og skattekonstruktioner til klienter med det formål at fremme skatteundgåelse.

Kommissionens forslag er inspireret af OECD/G20's BEPS¹ Action 12, der nærmere beskriver en rammemodel for en tidlig oplysningspligt (Mandatory Disclosure).

Forslaget er fremsat den 21. juni 2017. Den danske sprogversion forelå den 27. juni 2017.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 115 og skal behandles efter den særlige lovgivningsprocedure, som kræver enstemmighed i Rådet og høring af Europa-

¹ Base Erosion and Profit Shifting

Parlamentet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. De foreslåede ændringer falder ind under det samme retsgrundlag som direktiv 2011/16/EU.

3. Formål og indhold

Målet med Kommissionens forslag er at sikre, at der gennem en oplysningspligt på et tidligt tidspunkt kan identificeres og kastes lys over grænseoverskridende omgåelseskonstruktioner. Formålet er endvidere at give medlemsstaterne et oplysningsgrundlag, som kan danne grundlag for nye lovgivnings tiltag med henblik på fremadrettet at lukke smuthuller i lovgivningen for sådanne omgåelseskonstruktioner.

Forslaget indebærer konkret, at medlemsstaterne skal indføre regler, der forpligter rådgivere² til at indberette oplysninger om bestemte grænseoverskridende transaktioner eller om forretningsmodeller til de relevante skattemyndigheder i den medlemsstat, hvor rådgiveren er beliggende. Oplysningspligten vil omfatte fysiske og juridiske personer, som faciliterer bestemte forretningsmodeller og rådgivning om konstruktioner. Indberetningspligten vil omfatte forretningsmodeller og grænseoverskridende transaktioner, der på baggrund af en række foruddefinerede kendetegn (såkaldte ”hallmarks”), vurderes at have til formål at facilitere skatteundgåelse.

De foruddefinerede kendetegn følger af forslagetets annex I og består overordnet af en hovedkategori af generelle kendetegn (”generic hallmarks”), samt af tre supplerende kategorier af særlige kendetegn (”specific hallmarks”). De generelle kendetegn har til formål at identificere skatteundgående forretningsmodeller og transaktioner ved at fokusere på, om der er oplysninger i den underliggende rådgivningsaftale mellem klienten og rådgiveren, som kan indikere skatteundgående adfærd. Som et eksempel på et sådan generelt kendetegn kan nævnes, at rådgiverens aflønning helt eller delvist bliver fastsat ud fra størrelsen af den skattemæssige fordel, som klienten forventes at opnå på baggrund af den konkrete rådgivningsydelse eller forretningsmodel, som rådgivningsaftalen vedrører.

For så vidt angår tre supplerende kategorier med særlige kendetegn, er disse - i modsætning til de generelle kendetegn - mere knyttet op på arten af en konkret transaktion. Det kan fx være, om den konkrete forretningsmodel består i et grænseoverskridende element, om modellen har til formål at omgå regler om indberetning og udveksling af oplysninger på tværs af EU's medlemsstater, om transaktionen vedrører transfer pricing, eller om den har til formål at skabe kunstige tab med henblik på at reducere skatteyderens skattepligtige indkomst.

Det fremgår af forslaget, at oplysningspligten omfatter oplysninger om rådgiverens og skatteyderens (klientens) identitet, samt nærmere oplysninger om indholdet af den konkrete rådgivning eller forretningsmodel, som vedrører den grænseoverskridende transaktion, herunder hvilke medlemsstater transaktionen vedrører.

² Ifølge direktivudkastet er en rådgiver enhver fysisk eller juridisk person, der udvikler, markedsfører, organiserer eller gennemfører implementeringen af de skattemæssige elementer i en grænseoverskridende forretningsmodel eller transaktion.

For så tidligt som muligt at kunne opdage og derved sætte lovgivningsmæssigt ind over for forretningsmodeller og rådgivning som har til formål at facilitere skatteundgåelse foreslås det, at oplysningspligten indtræder inden tidspunktet for den pågældende forretningsmodels implementering, henholdsvis den konkrete rådgivnings udmøntning. Kommissionen foreslår på den baggrund, at rådgiverens oplysningspligt forfalder 5 dage efter, at rådgivningen er blevet formidlet eller forretningsmodellen er blevet gjort tilgængelig for skatteyderen.

I de tilfælde hvor rådgiveren ikke kan afgive oplysningerne som følge af tavshedspligt eller som følge af, at rådgiveren ikke er til stede i EU, vil oplysningspligten påhvile skatteyderen. Det gælder også i de tilfælde, hvor skatteyderen fx er en virksomhed, som gennem sine egne, interne rådgivningsafdelinger har designet den pågældende forretningsmodel. Oplysningsfristen er da 5 dage fra det tidspunkt, forretningsmodellen eller konstruktionen tages i brug. Forskellen i tidspunktet for indberetningspligtens indtræden er ikke nærmere uddybet i forslaget.

Med henblik på at sikre størst mulig vidensdeling omkring de indberettede oplysninger om de anmeldte grænseoverskridende skattekonstruktioner og forretningsmodeller foreslår Kommissionen, at oplysningerne bliver genstand for automatisk udveksling mellem medlemsstaters nationale skattemyndigheder. Kommissionen foreslår, at dette sker ved, at de enkelte medlemsstater i forbindelse med modtagelsen af oplysningerne sender disse ind til en central database, hvorfra de andre medlemsstaters nationale skattemyndigheder kan få adgang til disse.

Endelig foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne fastsætter de nødvendige bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der er vedtaget i medfør af direktivforslaget.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

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

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen udtaler, at regulering mod skatteundgåelse ikke kan blive effektiv, hvis denne alene finder anvendelse på et rent nationalt niveau. Dette skyldes, at en væsentlig del af de forretningsmodeller og strukturer, som har til hensigt at facilitere skatteundgåelse består af et grænseoverskridende element. Behovet for en samlet indsats på fællesskabsniveau med henblik på at styrke kampen mod skatteundgåelse kan derfor ifølge Kommissionen med fordel suppleres de eksisterende initiativer på området, herunder især inden for rammerne af DAC. Behovet for en samlet indsats på fællesskabsniveau bestyrkes ifølge Kommissionen yderligere af, at de initiativer, der indtil videre er blevet taget på nationalt niveau, kun i begrænset omfang har vist sig at være effektive.

I lyset heraf har det indre marked brug for en robust mekanisme til på en konsistent og ensartet måde at imødegå smuthullerne og afhjælpe eksisterende fordrejninger ved at sikre, at skattemyndighederne modtager passende oplysninger i tide om potentielt aggressiv skatteplanlægning med grænseoverskridende konsekvenser.

Henset til at obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger har til formål at oplyse skattemyndighederne om grænseoverskridende forretningsmodeller, der således vedrører mere end blot én medlemsstats jurisdiktion, er det nødvendigt at udmønte initiativet på EU-niveau for dermed at sikre en ensartet tilgang til bekæmpelsen af skatteundgåelse. Såfremt en sådan indsats alene gennemføres isoleret hos de enkelte medlemsstater, vil dette kunne skabe et kludetæppe af usammenhængende indberetningsordninger og dermed også en skævvridning i regelgrundlaget på tværs af EU.

Selv i de tilfælde, hvor det alene er en enkeltstående medlemsstat, der bliver udsat for skatteundgåelse, og hvor forretningsmodellens grænseoverskridende element vedrører den pågældende medlemsstat og et tredjeland, vil et sådan arrangement potentielt kunne fordreje det indre markeds funktion, idet de strukturelle forudsætninger for det indre marked kan få en afsmittende effekt på de øvrige medlemsstaters forhold. Et grænseoverskridende, potentielt skatteundgående arrangement, der vedrører én medlemsstat, påvirker således ifølge Kommissionen reelt alle medlemsstater i fællesskabet.

At overlade reguleringen af bekæmpelse af skatteundgåelse til individuelle nationale initiativer ville betyde en differentieret tilgang til indsatsen på området. Dilemmaet bestyrkes ifølge Kommissionen yderligere af, at OECD/G20's rammemodel for oplysningspligt i BEPS Action 12 ikke er en egentlig mindstestandard for en indberetningsordning. Hvis de enkelte medlemsstater dermed konsekvent og alene etablerer en national model for oplysningspligt der følger forudsætningerne for denne rammemodel, vil dette kunne indebære væsentligt forskellige ordninger for oplysningspligt på tværs af EU. Af samme årsag, vil ét samlet regelsæt og én fælles standard igennem EU-regulering ifølge Kommissionen skabe den bedste og mest konsekvente platform til at adressere nærværende problemstilling om skatteundgåelse på en ensartet måde.

Ifølge Kommissionen vil et initiativ om oplysningspligt på EU-niveau således alt andet lige give et større potentiale sammenlignet med evt. enkeltstående initiativer, som alene gennemføres af enkelte medlemsstater. Dette skyldes, at en fælles indberetningsmodel i videre omfang vil kunne facilitere, at der på tværs af EU's medlemsstater vil kunne udveksles oplysninger om potentielle forretningsmodeller og koncepter, der har til formål at facilitere skatteundgåelse. De enkelte medlemsstaters nationale skattemyndigheder vil dermed i videre omfang kunne få et fuldt overblik over virkningen af grænseoverskridende transaktioner. Ifølge Kommissionen er fællesskabsretten således en bedre platform til at sikre effektiviteten og fuldstændigheden i et system for oplysningspligt.

Den danske regering er enig i ovennævnte betragtninger, og regeringen vurderes således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen vurderer således, at skatteundgåelse bekæmpes bedst på EU-niveau. Gennem fælles regler for oplysningspligt vil der kunne opnås en ensartethed, og man vil kunne forhindre en skævvridning gennem etablering af forskellige modeller i de enkelte medlemsstater. Endvidere vil der gennem regler om udveksling af de modtagne oplysninger mellem medlemsstaterne kunne opnås et større vidensniveau i de enkelte medlemsstater end der kan opnås gennem nationale regler, hvormed en fælles ordning vil være mere effektiv til at bekæmpeskatteundgåelse end nationalt baserede ordninger.

6. Gældende dansk ret

Forslaget berører regelområder, som i dag ikke er reguleret ved national lovgivning.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Såfremt forslaget gennemføres, vil de standarder, der fremgår af nærværende forslag, skulle implementeres i dansk ret. En nærmere vurdering af de lovgivningsmæssige konsekvenser vil blive foretaget i et revideret grund- og nærhedsnotat.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det er ikke umiddelbart muligt at lave et nærmere skøn over de statsfinansielle konsekvenser af forslaget om obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger om skatteforhold i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner.

En eventuel øget regelfterlevelse vil kunne medføre et merprovenu.

Såfremt forslaget medfører indsigt i specifikke omgåelseskonstruktioner, der derefter giver anledning til indførelse af fx nye værnsregler, vil de økonomiske konsekvenser herved blive vurderet separat i forbindelse med fremlæggelsen af eventuelle forslag herom.

En nærmere vurdering af de administrative omkostninger vil blive foretaget i et revideret grund- og nærhedsnotat. Ifølge Kommissionens forslag ventes der ikke betydelige omkostninger forbundet med udvekslingen af information medlemslandene imellem, da der i høj grad vil kunne gøres brug af allerede etablerede it-løsninger, der bruges til udveksling af skatterelateret information.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Afhængigt af det endelige forslags indhold kan initiativet indebære administrative byrder for erhvervslivet, idet reglerne i videre omfang vil forpligte rådgivere til at indberette bestemte typer af oplysninger til medlemsstaternes nationale skattemyndigheder. En nærmere vurdering af de erhvervsøkonomiske konsekvenser vil blive foretaget i et revideret grund- og nærhedsnotat.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

De samfundsøkonomiske konsekvenser ved forslaget vil være positive, i det omfang forslaget kan mindske grænseoverskridende skatteundgåelse. Konsekvenserne vil blive vurderet nærmere i et revideret grund- og nærhedsnotat.

8. Høring

Direktivforslaget blev de 30. juni 2017 sendt i høring hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, ATP, Borger- og Retssikkerhedschefen, CEPOS, Cevea, Danmarks Rederiforening, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Dansk Aktionærforening, Dansk Ejendomsmæglerforening, Datatilsynet, DI, Erhvervsstyrelsen – Team Effektiv Regulering, Finans Danmark, Foreningen Danske revisorer, Forsikring & Pension, FSR – danske revisorer, InvesteringsFondsBranchen, Justitia, Kraka, Landsskatteretten, Mellemfolkeligt Samvirke, Skatteankestyrelsen og SRF Skattefaglig forening. Der blev anmodet om bemærkninger senest den 14. august 2017.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har endnu ikke været afholdt møder i rådsregi, og medlemsstaternes holdning til forslaget kendes endnu ikke.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv overfor direktivforslaget, som giver medlemsstaternes skattemyndigheder endnu et instrument mod grænseoverskridende skatteundgåelse og mod udhuling af medlemsstaternes skattegrundlag.

Forslaget kan medvirke til at øge gennemsigtigheden i forhold til forretningsmodeller og grænseoverskridende transaktioner, som har til formål at facilitere skatteundgåelse. Med forslaget øges medlemsstaternes mulighed for på et tidligt tidspunkt at opdage skatteundgående adfærd og dermed også et bedre grundlag for at vurdere, om der er behov for ændringer af lovgivningen med henblik på at udforme passende nationale værnsregler.

Forslaget kan i øvrigt have en præventiv effektivitet, idet den foreslåede oplysningspligt kan virke afskrækkende for dem, der overvejer at etablere forretningsmodeller eller gennemføre grænseoverskridende transaktioner med henblik på skatteundgående adfærd.

Direktivforslaget ligger derudover i naturlig forlængelse af regeringens politiske aftale om skattely fra den 17. maj 2017. Aftalen er indgået med alle Folketingets partier og skal bidrage til at styrke indsatsen mod international skatteunddragelse. Det fremgår af aftalen, at der bl.a. vil blive sat fokus på skatterådgiveres ansvar, når de rådgiver om forretningsmodeller ved brug af skattely i udlandet. Der skal i den forbindelse ses på muligheden for at indføre en oplysningspligt, så opdagelsesrisikoen øges gennem en højere grad af åbenhed.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.