

Notat

1. oktober 2020
J.nr. 2020-5059

Kontor:
International koordinering [IKO]
Administration og kontrol [AKO]

Svar på skriftligt spørgsmål fra Nordisk Råd om skat- tely og udveksling af skatteoplysninger

Skriftlige spørgsmål fra Nordisk Råd

Formandskabet for Nordisk Ministerråd, Danmark, Grønland og Færøerne sender hermed svar fra de nordiske lande vedrørende udveksling mellem nationale myndigheder af skatteoplysninger. Nordisk Råd har stillet to skriftlige spørgsmål nr. E 2/2020 til de nordiske regeringer. Spørgsmålene er stillet af Vækst- og Udviklingsudvalget med henvisning til, at udvalget forbereder et forslag vedrørende skatteunddragelse.

Spørgsmål 1

Hur arbetar respektive land idag med informationsinhämtning/utbyte, inom eget land, samt mellan länder (inom Norden/EU/EES), i syfte att identifiera eventuellt fusk/oegentligheter/skatteundandragande, såväl vad gäller personer som företag/koncerner?

Overordnet

Af henvendelsen fra Nordisk Ministerråd fremgår det, at ”... Udvalget har modtaget følgende oplysninger/ udtalelse i samtaler med ekspertforskere m.fl.: For at der kan udveksles oplysninger mellem to lande i dag, skal forespørgslen være eksplicit, den skal vedrøre en bestemt person eller virksomhed. Almene og generaliserede anmodninger må ikke fremsættes.”

Denne beskrivelse vurderes ikke at være fuldt dækkende for de muligheder, der i dag er for udveksling af skatteoplysninger. Nedenfor gives en grundig beskrivelse af rammerne for udvekslingen af skatteoplysninger, samt hvilke skatteoplysninger der udveksles og om hvem.

Rammerne for udvekslingen af oplysninger, herunder i Norden

De nordiske lande udveksler skatteoplysninger mellem skatteadministrationer indbyrdes og med EU-lande samt andre lande gennem en række multilaterale konventioner/aftaler og bilaterale aftaler. Det internationalt samarbejde udvikles og overvåges i regi af OECD. Konkret består det af et samarbejde mellem G20 og OECD, herunder ved etableringen af det såkaldte Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, samt af OECD's eget såkaldte Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting (BEPS).

Specifikt for Norden har de nordiske skatteforvaltnings samarbejdsorgan "Nordisk Agenda" mange aktive nordiske samarbejder inden for bekæmpelse af grå økonomi, skatteflugt og udveksling af skatteoplysninger. Aftalen "Overenskomst mellem de nordiske lande om bistand i skattesager" (herefter "den nordiske bistandsaftale") er ofte grundlaget for al internordisk informationsudveksling, der ikke specifikt er reguleret i andre multilaterale konventioner. Baggrunden herfor er, at denne aftale er bredere med hensyn til anvendelse af skatteoplysninger. De globale aftaler og standarder er langt mere restriktive med hensyn til anvendelsen af de indhentede oplysninger. Dette instrument har længe været grundlaget for udvekslingen af oplysninger mellem de nordiske lande, og på dette grundlag har de nordiske lande kunnet udveksle skatteoplysninger; automatisk, efter anmodning og spontant. Den nordiske aftale giver også mulighed for en unik nordisk mulighed for skatteoverførsel samt opkrævning af skat.

Udvekslingen af skatteoplysninger foregår overordnet set ud fra tre modeller; en der omfatter udveksling af skatteoplysninger efter anmodning, spontan udveksling og en automatisk udveksling af skatteoplysninger.

Standarderne herfor er udarbejdet gennem de ovenstående internationale fora, og de deltagende jurisdiktioners implementering og overholdelse af standarderne evalueres løbende. Standarden for udvekslingen af skatteoplysninger efter anmodning hedder "Exchange of Information on Request" eller EOIR. For automatisk udveksling af skatteoplysninger (AEOI) findes der to standarder, henholdsvis "Common Reporting Standard" eller CRS og standarden for udveksling af land-for-land rapportering (CbC-reporting). Standarden og rammen for det, der kaldes land-for-land rapportering (CbC-reporting) er udviklet gennem OECD's BEPS-arbejde (Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting) Action 13. I de deltagende jurisdiktioner er virksomheder og koncerner med en omsætning på over 750 mio. euro forpligtet til årligt at rapportere en række skatteoplysninger til skattemyndighederne i lande, hvor de opererer. CbC-rapportering går ud på, at alle store multinationale virksomheder (dvs. med en omsætning over 750 mio. euro) skal udarbejde en land-for-land-rapport med samlede data om den globale fordeling af indkomst, fortjeneste, betalt skat og økonomisk aktivitet i de skattejurisdiktioner, hvor de opererer. Denne CbC-rapport sendes til skattemyndighederne i moderselskabets hjemland og deles af disse med skattemyndighederne i de andre berørte jurisdiktioner. BEPS-projektet hidrører - ud over CbC - også ETR (Mandatory spontaneous Exchange on Tax Rulings). Under Action 5 er der i FHTP-regi etableret en fast overvågning og peer review af landes obligatoriske spontane udvekslinger af skatteafgørelser. I EU er denne type informationsudveksling blevet gennemført automatisk via "DAC3"-direktivet.

Deltagende jurisdiktioner har forpligtet sig til overholdelse af standarderne ved multilaterale aftaler som OECD's konvention om gensidig administrativ bistand i skattesager (MAAC), den såkaldte multilaterale kompetente myndighedsaftale (MCAA) om automatisk udveksling af henholdsvis CRS-oplysninger (CRS MCAA) og af land-for-land rapporter (CbC MCAA). De nordiske lande, bortset fra Grønland og Færøerne, har tiltrådt aftalerne, og implementeringen heraf evalueres løbende. Grønland har tiltrådt CRS MCAA, men endnu ikke CBC MCAA, men forventer at tiltræde CBC MCAA i løbet af 1. kvartal

2021. Færøerne har tiltrådt CRS MCAA, men ikke CbC MCAA, hvorfor udveksling af land-for-land rapporter til/fra Færøerne ikke finder sted.

Udvekslingen af skatteoplysninger kan også forekomme gennem bilaterale aftaler, der tager udgangspunkt i OECD's standarder på området. Dette gælder bl.a. bilaterale aftaler om udveksling af skatteoplysninger (TIEA'er og FATCA-aftaler, der er USA's pendant) og dobbeltbeskatningsoverenskomster, der ofte indeholder bestemmelser om udvekslingen af skatteoplysninger efter OECD's modeloverenskomst.

I EU har man implementeret OECD's standarder for udvekslingen af skatteoplysninger gennem det såkaldte direktiv for det administrative samarbejde (DAC), der omfatter EOIR, CRS og CbC-rapportering. Samarbejdet er derigennem implementeret på tværs af samtlige EU-lande.

Grundlaget for kontrolsamarbejdet på momsområdet mellem EU-medlemsstaterne har siden 1. januar 2004 været samlet i Rådets forordning om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift og den tilhørende gennemførelsesforordning.

Regelsættet giver skattemyndighederne i EU-medlemsstaterne mulighed for at udøve det nødvendige bistandssamarbejde med henblik på kontrol af momsens korrekte beregning i EU-medlemsstaterne. Forordningen indeholder bl.a. regler om bistand efter anmodning i konkrete sager, automatisk udveksling af kontroloplysninger, spontan videregivelse af oplysninger, udveksling af momsoplysninger om leverancer af varer og ydelser (EU-salg uden moms), samtidige kontroller og tilstedeværelse og deltagelse i administrative kontroller af embedsmænd fra andre EU-lande.

Forordningerne indeholder også grundlaget for den systematiske elektroniske udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne via systemet "EU-salg uden moms". Forordningerne indeholder desuden det legale grundlag for det formaliserede samarbejde mellem medlemsstaterne kaldet Eurofisc.

Med udgangspunkt i de ovennævnte EU-retsakter har Norge indgået en aftale med EU om administrativt samarbejde på merværdiafgiftsområdet, der omhandler bekæmpelse af momssvig og bistand til inddrivelse af moms.

Det er primært den nordiske bistandsaftale, der anvendes ifm. udvekslingen af skatteoplysninger de nordiske lande imellem. Ud over CRS-oplysninger, landerapporter og udveksling af såkaldte forhåndsafgørelser udveksler de nordiske lande årligt en række kontroloplysninger, herunder oplysninger om løn, pensioner og sociale sikringsydelser med de øvrige nordiske lande.

Med hjemmel i den nordiske bistandsaftale har de kompetente myndigheder i Danmark, Færøerne og Grønland indgået en administrativ aftale om automatisk udveksling inden

for rigsfællesskabet af oplysninger om finansielle konti. Med denne aftale finder den såkaldte CRS MCAA tilsvarende anvendelse inden for Rigsfællesskabet.

Oplysningerne, der udveksles

Udvekslingen af skatteoplysninger efter anmodning er et redskab, der skal sikre, at skatteadministrationer kan anmode om oplysninger til brug for videre kontrol i skattesager.

Denne udveksling er baseret på kriterier som bl.a., at anmodningen er målrettet, og at den, der ønskes skatteoplysninger om, er identificerbar. Dette hindrer dog ikke, at der er mulighed for udveksling af skatteoplysninger om grupper, hvor der ikke er tale om bestemte personer eller virksomheder, men hvor disse kan defineres på baggrund af andre kriterier, herunder at den anmodende stat udarbejder en detaljeret beskrivelse af gruppen, baggrunden for anmodningen, de forhold, der har ført til anmodningen samt den pågældende lovgivning, som dette vurderes under.

Iht. CRS-standarden for den automatiske udveksling af oplysninger kræves det, at de relevante jurisdiktioner har implementeret en juridisk ramme for udveksling af skatteoplysninger vedrørende finansielle konti, hvor indehaver ikke er skattemæssigt hjemmehørende i den pågældende jurisdiktion, at der indgås effektive informationsudvekslingsaftaler med deltagende jurisdiktioner, og at systemerne herfor etableres, herunder med behørig data-sikkerhed. Standarden fastlægger, hvilken type finansielle konti, der skal udveksles skatteoplysninger om, hvilke skatteoplysninger, der skal udveksles, og hvilke finansielle institutter, der skal rapportere til skatteadministrationerne. Oplysningerne omfatter bl.a. hvilket finansielt institut, kontoen er oprettet hos, kontonummeret, indestående på kontoen, afkastet, kontohavers navn, adresse samt skatteidentifikationsnummer eller TIN (Tax Identification Number). Derudover indeholder CRS-standarden regler for finansielle institutters due diligence i forbindelse hermed.

Direktivet for det administrative samarbejde (DAC) og dets seneste fem ændringer demonstrerer på systematisk vis, hvilke skatteoplysninger, der er omfattet af automatisk udveksling.

- Arbejdsindkomst (DAC1)
- Bestyrelsehonorerer (DAC1)
- Livsforsikringsprodukter (DAC1)
- Pensioner (DAC1)
- Ejerskab og indtægter fra fast ejendom (DAC1)
- Værdi og indtægter af finansielle konti (DAC2)
- Forhåndsafgørelse om grænseoverskridende skatte spørgsmål og forhåndsafgørelse om prisfastsættelse, såkaldte skatteafgørelser (DAC3)
- Land-for-land-rapporter (DAC 4)
- Indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger (DAC 6)

De nordiske lande udveksler med andre ord skatteoplysninger om fysiske og juridiske personers finansielle konti, økonomiske aktiviteter, skatteforhold mm. med hinanden,

med EU-lande og med andre lande over hele verden gennem disse bilaterale og multilaterale rammer. Skatteoplysningerne kan herefter bruges af skatteadministrationerne bl.a. til at kontrollere, hvorvidt en eventuelt skattepligtig fysisk eller juridisk person har betalt korrekte skatter.

Spørgsmål 2:

Vilka brister eller behov kan respektive regering se på detta område, och finns det tankar om att ändra gällande regleringar/tillämpningar för att komma eventuella problem till livs?

Overordnet

Al udveksling af skatteoplysninger mellem de kompetente myndigheder i de nordiske lande og udlandet, herunder de øvrige nordiske lande, sker via en række fastsatte sikre kanaler. Systemerne har været anvendt kontinuerligt i mange år og er kendte af alle brugere.

Der er generelt en god løbende dialog mellem de nordiske lande, hvad angår udveksling af skatteoplysninger. Nordisk Agenda, der blev etableret i 2010, er et samarbejde mellem skatteadministrationerne i Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige. Formålet med samarbejdet er dels at bidrage til bedre efterlevelse gennem øget effektivitet, bedre service og forenkling på skatteområdet, dels at styrke den nordiske deltagelse i det internationale samarbejde.

Samarbejdet i Nordisk Agenda foregår i grupper og netværk, og omfatter primært erfaringsdeling og deling af udviklingstiltag, samt en fælles indsats mod skatteunddragelse gennem deling af erfaringer og metoder. Der er i dag 22 aktive grupper og netværk under Nordisk Agenda. Af disse kan blandt andet nævnes netværket for udveksling af erfaringer om effektiv brug af land-for-land rapporter modtaget fra udlandet. I tillæg er der et netværk for automatisk udveksling af information, hvor der udveksles erfaringer både om implementeringen af OECD's standarder og om tekniske forhold. Endvidere diskuteres juridiske spørgsmål knyttet til brugen af oplysninger, som er udvekslet på automatisk grundlag. Der er også etableret en gruppe på finansområdet. Formålet med denne gruppe er blandt andet at udveksle oplysninger om finansielle transaktioner – herunder kryptooplysninger. Endelig kan nævnes, at der under Nordisk Agenda er oprettet en såkaldt NAIS gruppe, der arbejder med udveksling af erfaringer knyttet til arbejde med skatteunddragelse, herunder deling af metoder for at opdage skatteunddragelse. Netværket deler også erfaringer knyttet til arbejdet med forebygge internationale datalækager.

Der afholdes også regelmæssige møder mellem de nordiske skatteadministrationer, herunder ved fælles nordiske samarbejds møder, workshops, sagsbehandlingsseminarer mm.

Som udgangspunkt fungerer samarbejdet om udveksling af skatteoplysninger således tilfredsstillende og effektivt.

I et overordnet globalt perspektiv kan en almindelig udfordring være, at der er tale om mange lande med forskellige tekniske muligheder, forskellige nationale regler mv. (Til illustration kan nævnes, at Danmark har 143 aftalepartnere på området, alle med forskellige tilgange.).

Der er imidlertid indført et fælles sikret transmissionssystem til data, CTS (Common Transmission System). Dette anvendes foreløbig kun til automatisk udveksling, men arbejdet med en udvidelse er sat i værk. CTS-systemet forventes at kunne afhjælpe nogle af de udfordringer, der eksisterer ved udveksling af skatteoplysninger.

Derudover er der i hovedparten af udvekslingsaftalerne en begrænsning i forhold til anvendelsen af modtagne oplysninger, idet de alene må anvendes til brug for skattemæssige formål, og ikke uden samtykke må deles med andre myndigheder. Det vil variere fra aftale til aftale, om der under visse betingelser fx kan indhentes tilladelse fra det afsendende land, hvilket skal ske i hver enkelt tilfælde. En undtagelse hertil er dog den nordiske bistandsaftale, der ikke lægger begrænsninger på brugen af oplysningerne i modtagerlandet, men giver mulighed for sådan deling i overensstemmelse med nationale regler om brugen og deling af skatteoplysningerne med andre myndigheder.

Det nordiske samarbejde anses for særligt vigtigt. Det gælder ikke mindst det arbejde, der foregår under de nordiske skattemyndigheders nordiske agenda, og herunder de to arbejdsgrupper under Nordisk Agenda om avanceret automatisering af analyse og robotteknologi. Det tætte forhold mellem de nordiske skattemyndigheder, der er etableret i forhold til disse grupper og gennem andre kanaler, har desuden åbnet mulighed for erfaringsudveksling (fx i form af besøg), hvor nordiske kollegaer kan observere og lære direkte af hinanden.

I denne sammenhæng kan også JITSIC-samarbejdet nævnes. JITSIC er et netværk bestående af 36 lande - dvs. ikke alene de nordiske lande - hvor der blandt andet deles efterretningsinformationer om nye eller fremtrædende problemstillinger. Netværket har også flere igangværende projekter knyttet til problemstillinger som datalækager, informationsudveksling, land-for-land-rapporter og omgåelse af CRS/FATCA-rapporteringsordninger. Under enkelte af disse initiativer er der også oprettet egne nordiske grupper, hvor sager eller projekter diskuteres forud for internationale møder.

De nordiske skattemyndigheder peger således på, at spørgsmålet ikke i samme grad ligger i manglende adgang til oplysninger hjemme eller ude, men som regel mere i udfordringerne ved at udvikle og udnytte mere avancerede måder at benytte de indsamlede data på, som igen kan føre til mere effektiv udveksling af oplysninger mellem skattemyndighederne (uanset om det er efter anmodning, regelmæssige eller spontane udvekslinger).

Det bemærkes, at der er et meget godt og velfungerende nordisk samarbejde på skatteområdet, og at der generelt udveksles en række skatteoplysninger mellem de nordiske lande både efter anmodning, spontant og automatisk. Der opleves således ikke generelt begrænsninger på dette område imellem de nordiske lande.

I udgangspunktet er de nordiske lande dog positive over for om muligt i endnu højere grad at harmonisere regler og indberette skatteoplysninger, især når der udarbejdes internationale standarder for indsamling og udveksling af oplysninger. På nogle områder er nationale særløsninger til tredjepartsrapportering og andre oplysningsforpligtelser imidlertid vigtige for at sikre, at de nationale rapporteringskrav svarer til de nationale skatteregler. Det er derfor vigtigt, at behovet for harmonisering af reglerne for at strømline det internationale samarbejde ikke sker på bekostning af behovet for at sikre en korrekt beskatning og tilhørende rapportering til nationale formål.

Specifikke udfordringer og indsatsområder

Nedenfor peges på nogle mere specifikke udfordringer og muligheder for en fremadrettet indsats i relation til udveksling af skatteoplysninger, som et eller flere af de nordiske lande har kommenteret på.

Forbedret kvalitet af oplysninger

Der har været peget på, at selv om der er iværksat en række initiativer for at sikre en effektiv anvendelse af information, er der dog stadig nogle udfordringer i forbindelse med internationalt samarbejde. Forbedring af kvaliteten af de oplysninger, der modtages fra udlandet, er en vigtig del heraf.

Bedre udnyttelse af data via risikobaseret analyse og teknologisk udvikling

Der kan ligeledes være behov for bedre udnyttelse af dataindsamling og videreudvikling af risikobaserede analyser, der muliggør en mere målrettet kontrolindsats og dermed også reducerer unødvendige administrative byrder. I denne sammenhæng er de muligheder, som avancerede digitale dataanalyser, Artificial Intelligence (AI), automatisering af analyse og robotteknologi tilbyder, væsentlig for en mere effektiv målretning mod skatteunddragelse og skatteundgåelse i forbindelse med skattely, herunder i relation til samarbejdet i internationale fora.

Feedback

Aktuelt gives alene feedback ift. automatisk udveksling af skatteoplysninger, hvis dette efterspørges af afsenderen af oplysningerne. For at den automatiske udveksling af oplysninger bliver så brugbar som muligt og af høj kvalitet, vurderes det imidlertid at kunne bidrage positivt til systemets effektivitet og pålidelighed, at der så vidt muligt gives løbende feedback til afsenderlandene, fx hvis der konstateres fejlagtige eller ikke fyldestgørende oplysninger i informationsudvekslingen. Dette gælder i forhold til identifikation af skatteydere og skattepligtsforhold, men også i forhold til indholdet og detaljeringsgraden af de konkrete skatteoplysninger. Også i relation til spontan udveksling af skatteoplysninger må feedback kunne formodes at bidrage til mere målrettet og hensigtsmæssig udveksling fremadrettet.

Forsinkelser, ajourførte oplysninger og udveksling i realtid

En væsentlig begrænsning i identificeringen af skatteunddragelse er, at der ofte er tale om grænseoverskridende handlinger. For bedre at kunne identificere skatteunddragelse er der

behov for mere ajourførte skatteoplysninger fra udlandet. Derfor er skatteoplysninger fra udenlandske skattemyndigheder afgørende. Disse oplysninger modtages dog med forsinkelse. Mellem de nordiske skattemyndigheder er der opnået enighed om en tidligere årlig udveksling af oplysninger om visse oplysninger, og samarbejdet omfatter fremadrettet fortsat flere typer af indtægter i den nordiske informationsudveksling.

Finland har oplyst, at skattemyndighederne i Finland og Estland i øjeblikket samarbejder om at etablere en kanal for udveksling af skatteoplysninger mellem landene i realtid som reaktion på en stadig hurtigere og mere international skatteunddragelse.

Automatisk udvekslede oplysninger med Norden iht. den nordiske bistandsaftale

Det kan overvejes – med hjemmel i den nordiske bistandsaftale – at iværksætte et arbejde henimod en uddybende aftale om, hvad der skal udveksles og i hvilken form, så skatteoplysningerne bliver direkte anvendelige i de enkelte lande. Fx er datakvaliteten af pensionsoplysninger i de nordiske lande god. For så vidt angår oplysninger om lønindkomst, som landene modtager fra udlandet, er det ofte nødvendigt at kende til det konkrete arbejdsmønster og få afklaret, hvor den pågældende person er socialt sikret, da metoden for lempelse for udenlandsk skat blandt andet kan afhænge af, hvor lønmodtageren er socialt sikret. Problemet med lønoplysninger er således ikke kvaliteten af udvekslede oplysninger, men snarere, at landene indsamler oplysninger baseret på deres egen skattelovgivning, disse oplysninger er ikke nødvendigvis de samme som dem, der indsamles i et andet nordisk land (f.eks. forskelle i skattepligt og forskelle i værdiansættelse af naturalydelser), og derfor bliver det mere udfordrende at bruge oplysningerne.

Kommunikationskanaler og krypteringsværktøjer

Desuden nævnes udfordringer i forbindelse med kommunikationskanaler for selve udvekslingen (især for udveksling af skatteoplysninger efter anmodning) og manglen på effektive krypteringsværktøjer (uden for Norden). Det ville på længere sigt kunne bidrage til et tættere samarbejde, hvis de nordiske lande arbejdede henimod anvendelse af mere ensartede dataplatforme og søgeværktøjer. Der kan endvidere opstå problemer i forbindelse med entydig, fælles identifikation af de skatteydere, der udveksles skatteoplysninger om.

Operationel tilpasning til internationalt samarbejde

Der kan være behov for at indføre nye og mere operationelle processer for internationalt samarbejde, når der deles information. Fx sætter regler om fortrolighed og krav vedrørende videregivelse af skatteoplysninger til udlandet grænser for, hvad skattemyndighederne kan gøre med oplysninger, der modtages fra en anden stat.

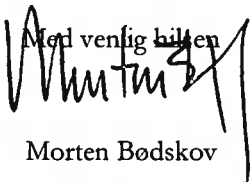
Tredjepartskontrol.

Der er fremhævet et behov for kunne at deltage i kontroller af tredjeparter (såkaldt tredjepartskontrol, dvs. når myndighederne ikke kontrollerer skatteyderen direkte, men fx gennem oplysninger fra en bank etc.), hvor den rapporteringspligtige eller andre tredjeparter, som befinder sig i udlandet, underlægges kontrol. Dette kan fx være kontrol af udenlandske finansielle institutioners overholdelse af rapporteringsforpligtelsen i henhold til CRS.

Lovregler og fælles platform

Til brug i situationer, hvor der ikke er tale om personhenførbare oplysninger, bør der arbejdes for en nem og hurtig adgang til generelle oplysninger om et andet lands skatteregler, praksis og procedurer, fx vedrørende indeholdelse af kildeskat og opkrævning mv. Sådanne oplysninger er relevante i sager om hybride enheder og finansielle instrumenter.

Dette ville eventuelt kunne gøres dels via en kontaktperson (ikke nødvendigvis en kompetent myndighedsperson) og dels via fælles platform med hurtig adgang til de øvrige ländes offentliggjorte skatteafgørelser og domme mv. En sådan platform ville eventuelt også kunne bidrage til at forbedre retssikkerheden og gøre det lettere at være skatteborger i Norden.

Med venlig hilsen

Morten Bødskov