DA 2021

03

Særberetning

Udveksling af skatteoplysninger i EU:

et solidt grundlag, men huller i gennemførelsen

DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-X
Indledning	01-13
EU-foranstaltninger	05-09
Direktivet om administrativt samarbejde	10-13
Revisionens omfang og revisionsmetoden	14-21
Kommissionen	17-18
Medlemsstaterne	19-21
Bemærkninger	22-104
EU's lovgivningsmæssige ramme er på visse punkter på forkant med den internationale udvikling, men der er mangler	22-44
Den lovgivningsmæssige ramme er solid, men ikke omfattende	23-33
Kommissionen overvåger den lovgivningsmæssige ramme	34-38
Mulighederne for udveksling af bedste praksis udnyttes ikke fuldt ud, og der er ikke tilstrækkelig vejledning	39-44
Medlemsstaterne gør kun begrænset brug af de oplysninger, der udveksles automatisk	45-83
Der er svagheder med hensyn til rettidigheden, nøjagtigheden og fuldstændigheden af den automatiske udveksling af oplysninger	46-56
Medlemsstaterne modtager enorme mængder af oplysninger, og oplysningerne bruges generelt ikke i tilstrækkeligt grad	57-71
Oplysningerne i EU's DAC3-register er stort set fuldstændige, men bruges kun i begrænset omfang af medlemsstaterne	72-78
Minimal brug af oplysninger fra DAC4-rapporter	79-83
Udveksling efter anmodning, spontan udveksling og samtidig kontrol fungerer godt	84-95
Udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger fungerer rimeligt godt til trods for forsinkede svar og begrænset feedback	84-91
Samtidig kontrol: et effektivt værktøj	92-95

Der er i vid udstrækning ikke adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at måle performance med hensyn til udvekslingen af oplysninger 96-104

Ad hoc-projekter giver et skøn over indtægtstab som følge af skatteundgåelse og -unddragelse, men der mangler en fælles EU-ramme for performanceovervågning 97-100

Der mangler også effektive performancerammer i medlemsstaterne 101-104

Konklusioner og anbefalinger 105-120

Bilag

Bilag I - Revisionsrettens revisionsmetode i Kommissionen

Bilag II - Revisionsrettens revisionsmetode i medlemsstaterne

Bilag III - DAC's historie med lovgivningsmæssige ændringer og nuværende gennemførelsesforordninger

Bilag IV - Sammenligning af DAC2 og OECD-rammen

Bilag V - Lovgivningsprocedure: varighed og ændringer (DAC1 til DAC4)

Bilag VI - Fiscalis 2020

Akronymer og forkortelser

Ordliste

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidsplan

Resumé

I Det er Den Europæiske Unions mål at sikre en fair og effektiv beskatning i hele det indre marked, hvor alle skatter opkræves, når de forfalder til betaling. En samordnet EU-skattepolitik øger sikkerheden for skatteyderne og fremmer investeringer og konkurrence.

II Siden 2011 har Rådet vedtaget en række lovgivningsinitiativer, som gør det muligt for medlemsstaterne at udveksle skatteoplysninger på flere forskellige måder. Regler om udveksling af oplysninger og andre former for administrativt samarbejde giver medlemsstaterne mulighed for at få adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at sikre, at skatter opkræves.

III Europa-Kommissionen er ansvarlig for at fremsætte lovgivningsforslag om systemet for udveksling af skatteoplysninger og vejlede medlemsstaterne. Hvis EU-lovgivningen ikke gennemføres korrekt i en medlemsstat, kan Kommissionen indlede en traktatbrudssag mod den pågældende medlemsstat. Kommissionen har desuden kompetence til at overvåge, hvordan systemet for udveksling af oplysninger gennemføres, og hvor effektivt det er. Medlemsstaterne er ansvarlige for at udveksle relevante skatteoplysninger og bruge dem til at sikre overholdelse af regler.

IV I denne revision vurderede vi centrale aspekter, der er afgørende for, hvor effektivt systemet for udveksling af skatteoplysninger i EU er. Vi foretog denne revision, fordi systemet for udveksling af skatteoplysninger, der har eksisteret siden 2011, endnu ikke er blevet revideret. Revisionen dækkede perioden 2014-2019. Vi vurderede den lovgivning, Kommissionen foreslog og indførte, og undersøgte, hvor godt den overvågede gennemførelsen af systemet for udveksling af oplysninger og systemets performance. Vi besøgte fem medlemsstater for at se på, hvordan de bruger de udvekslede oplysninger, og hvordan de måler systemets effektivitet.

V Vores overordnede konklusion er, at systemet for udveksling af skatteoplysninger er veletableret, men at der bør gøres en større indsats med hensyn til overvågning, sikring af datakvalitet og brug af de modtagne oplysninger.

VI Vores konklusion om Kommissionens arbejde er, at Kommissionen har etableret en passende ramme for udveksling af skatteoplysninger, men at den ikke proaktivt yder vejledning og ikke i tilstrækkelig grad måler resultaterne og virkningen af brugen af de udvekslede oplysninger. De vigtigste konklusioner fra vores besøg i medlemsstaterne er, at de oplysninger, der udveksles, er af begrænset kvalitet og ikke finder generel anvendelse, og at medlemsstaterne kun i begrænset grad overvåger systemets effektivitet.

VII Kommissionen har etableret en klar og gennemsigtig lovgivningsmæssig ramme, men visse former for indkomst undgår stadig beskatning i den relevante medlemsstat. Kommissionens overvågning af systemets gennemførelse i medlemsstaterne er ikke vidtrækkende nok og omfatter hverken besøg på stedet i medlemsstaterne eller sanktionsordningernes effektivitet. Kommissionen gav medlemsstaterne nyttige retningslinjer i de tidlige stadier af udvekslingen af oplysninger, men på det seneste har den ikke udstukket yderligere retningslinjer, der skal hjælpe medlemsstaterne til at analysere de modtagne oplysninger og bruge dem til at opkræve de relevante skatter.

VIII De oplysninger, medlemsstaterne indsamler, er mangelfulde med hensyn til kvalitet, fuldstændighed og nøjagtighed. De fleste af de medlemsstater, vi besøgte, reviderer ikke de indberettende enheder for at sikre dataenes kvalitet og fuldstændighed, inden de videresendes til andre medlemsstater. Derudover indberetter kun en håndfuld medlemsstater alle de krævede kategorier af oplysninger, hvorved visse indkomster undgår beskatning. Medlemsstaterne identificerer de relevante skatteydere, men de oplysninger, der udveksles automatisk, bruges ikke i tilstrækkelig grad.

IX Der er ikke nogen fælles EU-ramme for overvågning af systemets performance og resultater, og de individuelle analyser, der foretages af visse medlemsstater, er ikke tilstrækkeligt klare og gennemsigtige.

X Vi fremsætter en række anbefalinger, der skal øge effektiviteten af systemet for udveksling af oplysninger. Nedenstående anbefalinger er rettet til de fem medlemsstater, vi besøgte (Cypern, Italien, Nederlandene, Polen og Spanien), men kan også finde anvendelse på andre medlemsstater.

a) Kommissionen bør:

- træffe direkte og effektive foranstaltninger til at håndtere den manglende kvalitet i de data, medlemsstaterne videresender
- fremsætte lovgivningsforslag for at sikre, at alle relevante indkomstoplysninger udveksles
- udvide sine overvågningsaktiviteter og supplere sin vejledning til medlemsstaterne.

b) Medlemsstaterne bør:

- sikre, at de oplysninger, de udveksler, er fuldstændige og af tilstrækkelig god kvalitet
- indføre systematiske procedurer for risikoanalyse af indgående oplysninger og bruge dem i videst muligt omfang.

c) Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne etablere en pålidelig fælles ramme for måling af fordelene ved systemet for udveksling af skatteoplysninger.

Indledning

01 I disse tider, hvor penge kan sendes til et hvilket som helst sted i verden med et enkelt klik, fristes nogle skatteydere til at holde deres investeringer skjult på offshorekonti. Indtil for ganske nylig fungerede mange lande og andre territorier åbent som skattely og tolererede hemmelige bankkonti og skuffeselskaber og afviste at udveksle oplysninger med andre regeringer[1].

02 I det indre marked skal virksomheder, der genererer overskud, betale skat i det land, hvor pengene tjenes. Virksomhederne bruger imidlertid aggressiv skatteplanlægning for at udnytte de forskellige beskatningsregler i de forskellige medlemsstater og betale så lidt skat af deres overskud som muligt.

03 Det skønnes, at omfanget af EU-skatteindtægter, der går tabt alene som følge af virksomheders skatteundgåelse, beløber sig til 50-70 milliarder euro om året[2]. Dette tal stiger til næsten 190 milliarder euro (omkring 1,7 % af EU's BNP på undersøgelsestidspunktet), hvis andre faktorer, som f.eks. særlige skatteordninger og ineffektiv skatteopkrævning, medregnes.

04 For at opfylde behovet for social retfærdighed og økonomisk vækst arbejder Kommissionen sammen med medlemsstaterne om at gøre skattesystemerne mere gennemsigtige, ansvarlige og effektive over hele linjen. Det er i tråd med begrebet fair beskatning: Skatteydere, der driver virksomhed i flere medlemsstater (både multinationale selskaber og enkeltpersoner), bør ikke opnå en skattefordel som følge af begrænset kommunikation mellem skattemyndighederne. Hvis skatter samtidig betales korrekt og til det rigtige land fra starten, bliver senere justeringer unødvendige, og den skattemæssige sikkerhed i EU forbedres.

---

[1] EU-liste over ikkesamarbejdsvillige jurisdiktioner.

[2] Dover et al.: "Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union", del I af en undersøgelse udført for Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, september 2015 (PE 558.773).

EU-foranstaltninger

05 I 1998 vedtog Rådet (økonomi og finans) en EU-adfærdskodeks for erhvervsbeskatning[3]. Rådet anerkendte "de positive virkninger af fair konkurrence" og opfordrede medlemsstaterne til at samarbejde fuldt ud om at forhindre skatteundgåelse[4] og skatteunddragelse[5], navnlig gennem udveksling af skatteoplysninger[6].

06 Opkrævning af skatter hører under medlemsstaternes kompetence, mens skattesvig og skatteundgåelse også bekæmpes på EU-niveau. Medlemsstaterne er enige om, at det er afgørende at forbedre og udvikle det omfattende administrative samarbejde mellem deres skattemyndigheder ved hjælp af den grænseoverskridende ramme og de instrumenter, der foreslås af EU.

07 For at sikre, at det indre marked fungerer, og for at beskytte EU's økonomiske interesser opfordrer Kommissionen til og fremmer samarbejde mellem medlemsstaterne via dens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD). I tråd med sin målerklæring om at udvikle og overvåge gennemførelsen af skattepolitikken i EU til gavn for borgerne[7], virksomhederne og medlemsstaterne og bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse varetager GD TAXUD følgende opgaver:

- udarbejdelse af lovgivningsforslag om at indføre og forbedre udveksling af skatteoplysninger mellem medlemsstaterne og overvågning af gennemførelsen af lovgivningen i medlemsstaterne

---

[3] Konklusionerne fra mødet i Økofinrådet den 1. december 1997 vedrørende skattepolitik (EFT C 2 af 6.1.1998, s. 1998).

[4] Et retligt arrangement, der tager sigte på at komme uden om en forpligtelse til at betale skat, almindeligvis ved at indgå i en række kunstige finansielle arrangementer, hvis hovedformål eller eneste formål er at reducere skatteregningen.

[5] Brug af ulovlige midler til at undgå at betale skat, typisk ved at afgive urigtige oplysninger om indkomst til skattemyndighederne. Begrebet anvendes ofte med samme betydning som skattesvig.

[6] Udtrykket "udveksling af skatteoplysninger" henviser til oplysninger, der udveksles mellem medlemsstaterne til skattemæssige formål.

[7] GD TAXUD's målerklæring og strategiske mål.

- tilrådighedsstillelse af mekanismer, systemer og elektroniske grænseflader til koordinering af udvekslingen af oplysninger
- gennemførelse af tilsyn med et centralt register til udveksling af oplysninger om grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger
- forvaltning af Fiscalis 2020-programmet til udveksling af bedste praksis og viden mellem medlemsstaterne og Kommissionen (jf. ***bilag VI***).

08 EU-medlemsstaternes regeringer kan i vid udstrækning frit udforme deres egen skattelovgivning og -systemer, og på EU-niveau kræver beslutninger på dette politisk følsomme område enighed mellem alle EU-medlemsstaterne. Al national lovgivning skal dog respektere visse grundlæggende principper såsom ikkeforskelsbehandling og fri bevægelighed på det indre marked. Skattelovgivningen i ét land må ikke give folk mulighed for at undgå beskatning i et andet land.

09 Medlemsstaterne skal til gengæld:

- forvalte skattesystemerne
- indsamle og indberette de krævede skatteoplysninger
- udveksle bedste praksis
- sikre fair skattekonkurrence på det indre marked.

Direktivet om administrativt samarbejde

10 De Europæiske Fællesskaber vedtog for første gang et direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet i 1977[8]. Det blev erstattet af det gældende EU-direktiv om administrativt samarbejde (DAC)[9] (jf. ***bilag III***), som trådte i kraft den 1. januar 2013 (jf. ***tekstboks 1***).

---

[8] Rådets direktiv 77/799/EØF af 19. december 1977 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder inden for området direkte skatter.

[9] Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF.

Tekstboks 1

Administrativt samarbejde

Det er ikke muligt for den enkelte medlemsstat at forvalte sit interne skattesystem, navnlig hvad angår direkte skatter, uden at modtage oplysninger fra andre medlemsstater. For at afhjælpe de negative virkninger af dette er det absolut nødvendigt at have et administrativt samarbejde mellem medlemsstaternes skattemyndigheder.

DAC fastsætter de regler og procedurer, hvorefter medlemsstaterne samarbejder indbyrdes med henblik på at udveksle de oplysninger, der kan forventes at være relevante for forvaltningen og håndhævelsen af medlemsstaternes nationale love.

11 Direktivet har følgende tre specifikke mål:

- at forbedre medlemsstaternes evne til at forhindre grænseoverskridende skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse
- at begrænse mulighederne for incitamenter og fordele, der fører til skadelig skattekonkurrence (jf. ***tekstboks 2***), herunder bekæmpelse af skatteundgåelse og aggressiv skatteplanlægning ved hjælp af gennemsigtighedsforanstaltninger i forbindelse med forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger og landeopdelt rapportering om multinationale selskaber
- at fremme spontan overholdelse af skattereglerne ved at gøre det lettere at spore indkomst og aktiver på tværs af grænserne.

Tekstboks 2

Skadelig skattekonkurrence

Ved skadelig skattekonkurrence forstås en skattepolitik, der gennemføres af et land, og som har en række skattemæssige incitamenter og fordele, der skal tiltrække mobile faktorer (investeringer) til det pågældende land. Begrænset gennemsigtighed og manglen på effektiv udveksling af oplysninger med andre lande bidrager til de skadelige virkninger.

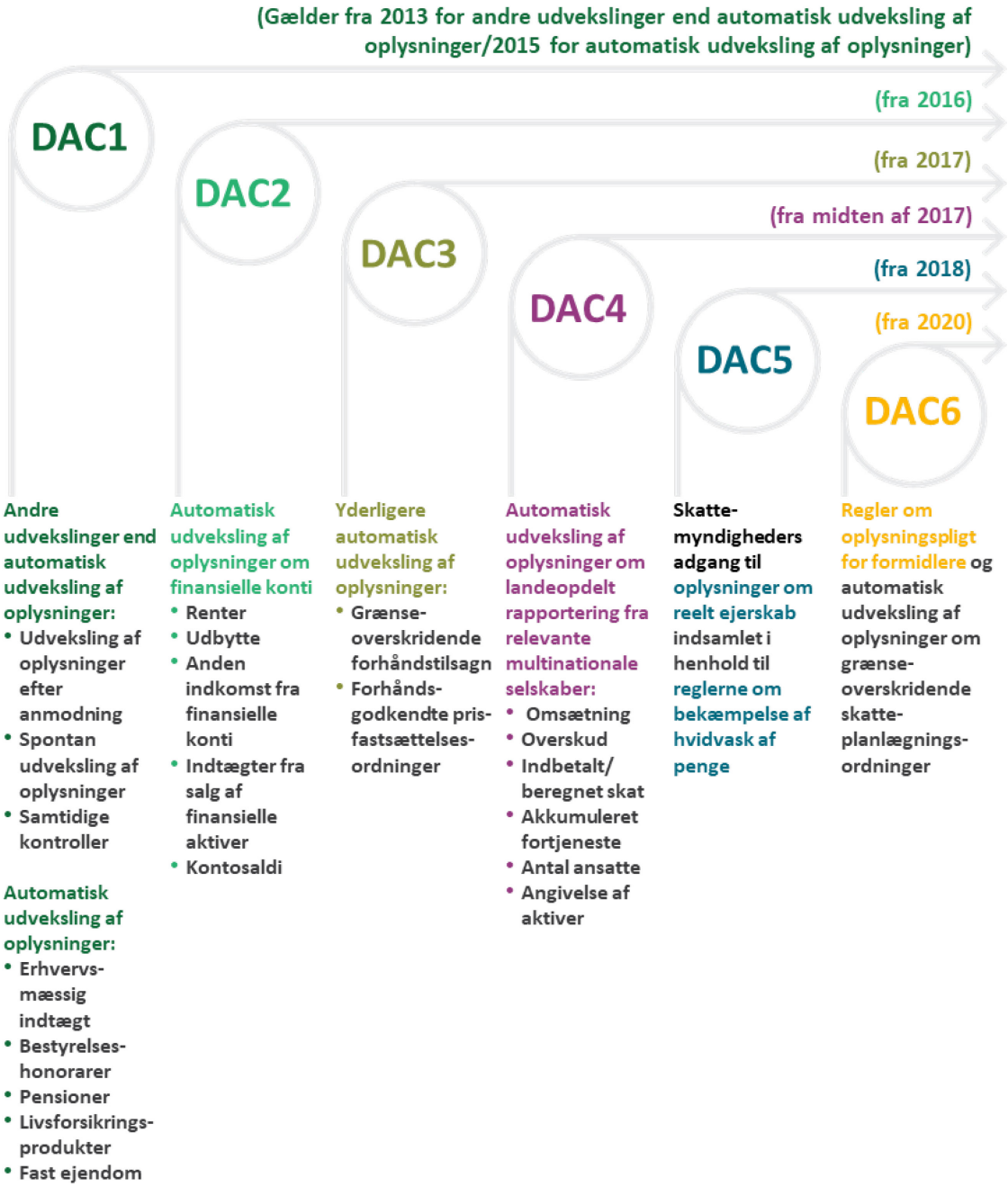
12 DAC var en reaktion på skatteydernes og kapitalens stigende mobilitet og internationaliseringen af de finansielle instrumenter. Denne udvikling havde skabt en eksplosion i antallet af grænseoverskridende transaktioner, hvilket gjorde det vanskeligt for medlemsstaterne at foretage korrekte skatteansættelser og fremmede skattesvig. På den baggrund var der et presserende behov for et øget skattesamarbejde.

13 DAC fastlægger tre primære former for udveksling af oplysninger i EU, hvis udvikling over tid fremgår af ***figur 1***:

- automatisk udveksling af oplysninger, som henviser til den obligatoriske udveksling af forud definerede data vedrørende skatter og finansielle konti, ved hjælp af forud fastsatte formater og forud definerede tidspunkter
- udveksling af oplysninger efter anmodning i form af anmodninger om oplysninger om en eller flere skatteydere
- spontan udveksling af oplysninger i form af uopfordret overførsel af oplysninger, som et land anser for interessante for et andet land.

DAC indeholder også bestemmelser om andre former for administrativt samarbejde. Af disse fokuserer vi i denne beretning primært på samtidig kontrol af specifikke skatteydere i to eller flere medlemsstater med henblik på udveksling af de derved opnåede oplysninger.

Figur 1 - Gradvis skærpelse af DAC's regler



Kilde: Revisionsretten.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

14 I forbindelse med denne revision undersøgte vi ordningerne for udveksling af skatteoplysninger i EU, som er afgørende for effektiviteten, og de andre værktøjer til administrativt samarbejde. Vi fokuserede på gennemførelsen af forskellige ændringer af DAC (DAC1-DAC5) i perioden 2014-2019 (DAC6 trådte først i kraft i juni 2020).

15 Vi foretog denne revision, fordi systemet for udveksling af skatteoplysninger, der har eksisteret siden 2011, endnu ikke er blevet revideret. I denne revision ser vi på de problemer, vi er stødt på i forbindelse med systemet, og fremsætter anbefalinger til forbedringer vedrørende systemets udformning, gennemførelse og overvågning og medlemsstaternes brug af oplysningerne, navnlig om:

- i hvor høj grad udvekslingen af oplysninger bidrager til Europa-Kommissionens strategi for en mere fair beskatning
- effektiviteten af de praktiske ordninger og retningslinjerne fra Kommissionen til medlemsstaterne vedrørende gennemførelse af DAC-direktivet
- Kommissionens overvågning af systemet
- hvorvidt der er tilstrækkelige midler og vejledning til at gennemføre systemet korrekt
- hvor effektivt de modtagne oplysninger bruges
- effektiviteten af samarbejdsaftalerne mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande
- effektiviteten af regler og kontrolforanstaltninger og af fordelingen af ressourcer.

16 Vi reviderede aktiviteterne i Kommissionen og fem medlemsstater (Cypern, Italien, Nederlandene, Polen og Spanien), som vi udvalgte på grundlag af kvantitative og kvalitative risikokriterier knyttet til udvekslingen af oplysninger (jf. ***bilag II***).

Kommissionen

17 Med hensyn til Kommissionen reviderede vi reglerne for udveksling af skatteoplysninger i henhold til DAC1-DAC5 og undersøgte, hvordan GD TAXUD overvågede deres gennemførelse. Vi undersøgte navnlig:

- den relevante lovgivning, om Kommissionen kontrollerede, hvordan medlemsstaterne anvendte EU-reglerne i deres nationale lovgivning, og om Kommissionen traf de nødvendige foranstaltninger til at håndtere eventuelle forsinkelser i gennemførelsen
- tilstedeværelsen og kvaliteten af retningslinjer og oplysninger om gennemførelsen af DAC, og hvordan Kommissionen udvekslede disse oplysninger med medlemsstaterne
- performance med hensyn til de programmer og foranstaltninger, der finansieres over EU's budget for at fremme medlemsstaternes udveksling af bedste praksis og idéer til forbedring af systemet
- om Kommissionen havde indført en fælles EU-ramme for performanceovervågning af systemet for at sikre, at det skabte de forventede resultater.

18 Den revisionstilgang og -metode, vi anvendte i forbindelse med revisionen i Kommissionen, vises i ***bilag I***.

Medlemsstaterne

19 I henhold til DAC skal medlemsstaterne samarbejde om udvekslingen af alle relevante skatteoplysninger. Vi undersøgte, hvordan medlemsstaterne:

- sikrede, at de udvekslede data var nøjagtige, fuldstændige og blev fremsendt inden for fristerne
- brugte de oplysninger, de modtog, og hvordan dette aspekt kan forbedres
- brugte andre former for administrativt samarbejde i henhold til DAC
- målte systemets effektivitet og anvendte resultaterne af deres målinger til at vurdere risici og afsætte ressourcer.

20 I de medlemsstater, vi besøgte, anvendte vi risikobaseret stikprøveudtagning til at udvælge automatiske og ikkeautomatiske udvekslinger af oplysninger (automatisk udveksling af oplysninger, udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger) og samtidige kontroller til vores revision. Den tilgang, vi anvendte til revision i medlemsstaterne, vises i ***bilag II***.

21 Både de oplysninger, der udveksles mellem medlemsstaterne, og de underliggende systemer er yderst fortrolige. Denne beretning indeholder derfor ikke specifikke oplysninger om medlemsstaterne, medmindre de allerede er offentligt tilgængelige.

Bemærkninger

EU's lovgivningsmæssige ramme er på visse punkter på forkant med den internationale udvikling, men der er mangler

22 Lovgivningen på området for udveksling af skatteoplysninger bør sikre, at al indkomst, der er omfattet af dens bestemmelser, beskattes i den rette medlemsstat og fuldt ud. Kommissionen bør overvåge gennemførelsen af lovgivningen i medlemsstaterne og udstikke retningslinjer for dens ensartede anvendelse i hele EU. Vi vurderede den lovgivningsproces, Kommissionen indførte for det oprindelige forslag til DAC og de efterfølgende ændringer. Vi så også på, hvordan Kommissionen overvåger gennemførelsen af DAC i medlemsstaterne, herunder Kommissionens formidling af retningslinjer til dette formål.

Den lovgivningsmæssige ramme er solid, men ikke omfattende

EU er på visse punkter på forkant med den internationale udvikling

23 I 2013 vedtog Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) en handlingsplan for at bekæmpe skatteundgåelse i form af overførsel af overskud[10]. Den rapporterede i 2015 om forskellige aspekter af handlingsplanen, som f.eks. spontan udveksling af grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger[11] og land for land-rapportering[12].

24 Mange lande har indvilget i at ophæve bankhemmeligheden i skattemæssig henseende, udveksle skatteoplysninger med andre regeringer og sætte en stopper for den hemmeligholdelse, som ejerforhold, bankordninger og fysiske personers finansielle transaktioner er karakteriseret ved. Udgangspunktet var OECD's globale standard for udveksling af oplysninger efter anmodning, ifølge hvilken oplysninger skulle udveksles internationalt mellem to lande efter anmodning fra en

---

[10] "Tax base erosion and profit shifting (BEPS) actions".

[11] OECD/G20: "Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance", tiltag 5 - endelig rapport fra 2015.

[12] OECD/G20: "Transfer Pricing Documentation and Country-by Country Reporting", tiltag 13 - endelig rapport fra 2015.

skattemyndighed, med et nyt krav om, at oplysningerne skal indhentes og udveksles, selv hvis de er i en banks besiddelse.

25 Teknologiske fremskridt har også ført til udbredt automatisk udveksling af oplysninger som et supplement til udvekslingen af oplysninger efter anmodning. Efter den første erfaring fra EU's rentebeskatningsdirektiv godkendte det internationale forum for økonomisk samarbejde, G20, i 2014 et forslag til en global standard for automatisk udveksling af oplysninger, som OECD offentliggjorde samme år som den nye fælles indberetningsstandard[13]. Denne standard præciserer, hvilke oplysninger der skal udveksles, og fastlægger de operationelle regler. Ved udgangen af 2019 havde mere end 100 lande forpligtet sig til automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti under den fælles indberetningsstandard[14].

26 EU er på forkant med den internationale udvikling på dette område, til tider endda foran OECD (jf. ***tabel 1***). Det har været hurtigt ude med at gennemføre fælles praksisser og har etableret en harmoniseret ramme, der tager højde for internationale benchmarks[15]. DAC er i overensstemmelse med OECD's regler[16].

---

[13] OECD, "Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters", anden udgave, 2017.

[14] OECD's fælles indberetningsstandard.

[15] Herunder artikel 26, stk. 1 og 3, i OECD's modelbeskatningsoverenskomst (om relevans og frister), OECD's/Europarådets konvention om gensidig administrativ bistand i skattesager og OECD's model for aftale om udveksling af skatteoplysninger.

[16] Evaluering af Rådets direktiv 2011/16/EU.

Tabel 1 - EU holder trit med de internationale standarder for udveksling af oplysninger

Type udveksling	Dato for OECD's standard	DAC	Dato for offentliggørelse af DAC	Bemærkninger
Automatisk udveksling af oplysninger (indkomst)	Ikke relevant	1	15.2.2011	Ingen OECD-ramme
Automatisk udveksling af oplysninger (finansielle konti)	15.7.2014	2	16.12.2014	Stort set identiske
Automatisk udveksling af oplysninger (grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger)	5.10.2015	3	18.12.2015	Automatisk adgang inden for EU
Automatisk udveksling af oplysninger (land for land-rapportering)	5.10.2015	4	30.6.2016	Stort set identiske
Spontan udveksling af oplysninger	25.1.1988	1	Flere[17]	
Udveksling af oplysninger efter anmodning	27.5.2010[18]	1	15.2.2011	

Kilde: Revisionsretten.

Den lovgivningsmæssige ramme er gennemsigtig og logisk, men ufuldstændig

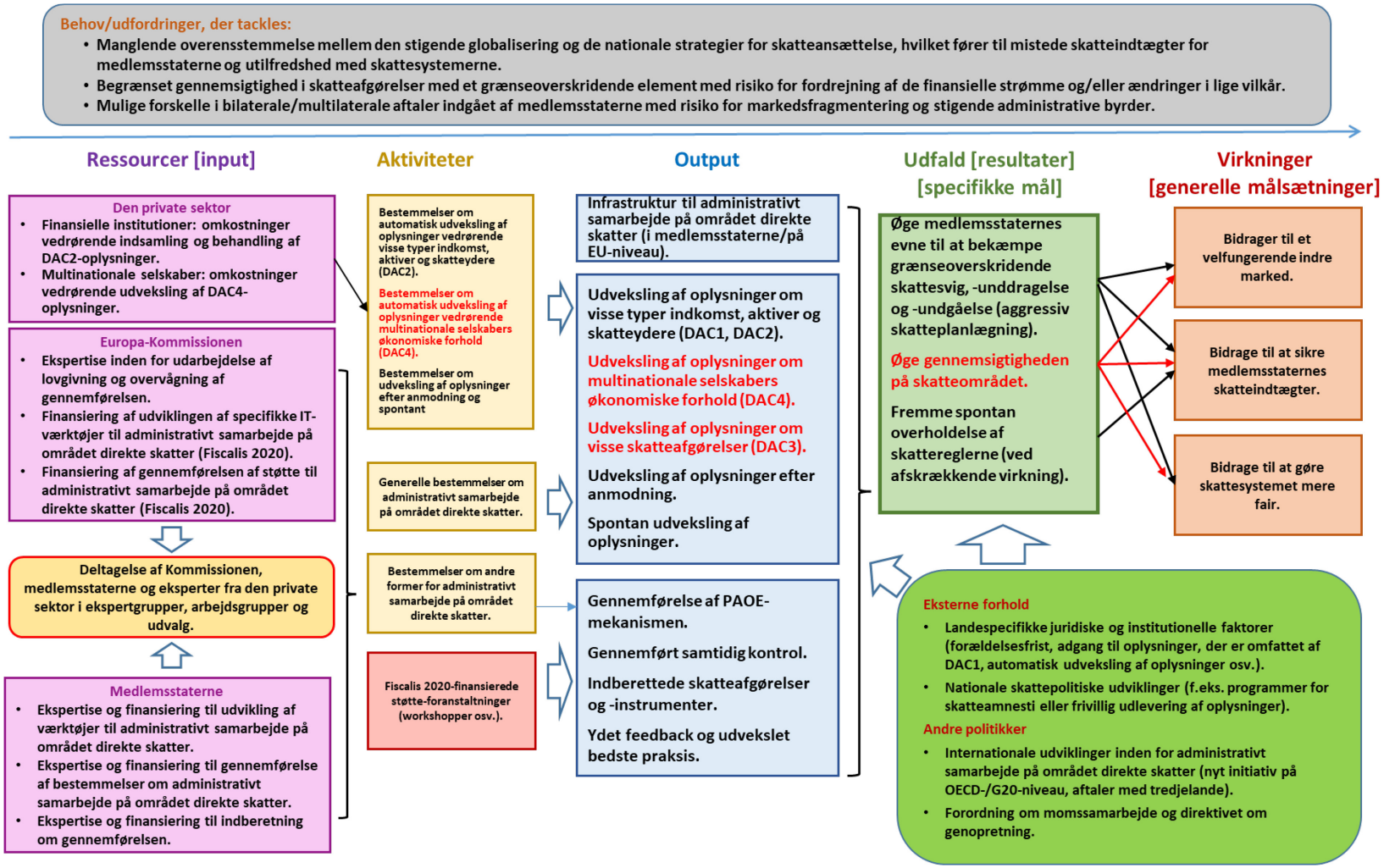
27 Vi undersøgte den lovgivningsmæssige ramme for systemet for udveksling af skatteoplysninger og konstaterede, at der er mangler.

28 Den overordnede lovgivningsmæssige ramme er baseret på en klar afgrænsning af opgaver og ansvarsområder og har veldefinerede mål (jf. ***figur 2*** og ***bilag V***). EU-reglerne kan håndhæves via Kommissionen og EU-Domstolen.

[17] Direktivet om gensidig bistand (77/799/EØF), senest ændret i 2001 og suppleret med rentebeskatningsdirektivet (2003/48/EF).

[18] OECD og Europarådet, konvention om gensidig administrativ bistand i skattesager og ændringsprotokol.

Figur 2 - Interventionslogik for automatisk udveksling af oplysninger i EU



Kilde: SWD(2019) 327, s. 13.

29 I sin evaluering fra 2019 af DAC[19] identificerede Kommissionen ikke nogen væsentlige problemer med hensyn til lovgivningen. Evalueringen behandlede imidlertid ikke de lovgivningsmæssige mangler, der er beskrevet i de følgende punkter.

30 Kryptovalutaer er ikke omfattet af udvekslingen af oplysninger[20]. Hvis en skatteyder er i besiddelse af penge i form af elektroniske kryptovalutaer, er den platform eller anden elektroniske udbyder, der leverer porteføljetjenester til sådanne kunder, ikke forpligtet til at angive sådanne beløb eller udbytte til skattemyndighederne. Penge i sådanne elektroniske instrumenter beskattes derfor stort set ikke.

31 Indkomst i form af udbytte indbetalt til en konto, der ikke er en forvaltningskonto (f.eks. udbytte udbetalt via en løbende bankkonto, der ikke er en forvaltningskonto, af en virksomhed, som er hjemmehørende i en medlemsstat til virksomhedens aktionær, der er bosiddende i en anden medlemsstat), er ikke en særskilt indkomstkategori med henblik på automatisk udveksling af oplysninger under DAC1. Hvis den medlemsstat, hvor virksomheden er hjemmehørende, ikke udveksler sådanne oplysninger med den medlemsstat, hvor skatteyderen er bosiddende, risikerer sådanne beløb således at undgå at blive beskattet.

32 Det er ikke obligatorisk for medlemsstaterne at indberette alle DAC1-indkomstkategorierne, men kun de data, der er umiddelbart tilgængelige. Derfor er der store forskelle mellem antallet af kategorier af oplysninger, de enkelte medlemsstater indberetter (jf. punkt ***48***), hvilket betyder, at nogle indkomster ikke bliver beskattet i den medlemsstat, hvor skatteyderen er bosiddende. Kommissionen foreslog i et lovgivningsforslag fra juli 2020[21] en ændring med henblik på øget harmonisering, hvorefter medlemsstaterne ville være forpligtet til at udveksle alle tilgængelige oplysninger, men om mindst to kategorier af indkomst for beskatningsperioder indtil 2024 og om mindst fire kategorier for så vidt angår beskatningsperioder fra og med 2024.

---

[19] Evaluering af Rådets direktiv 2011/16/EU.

[20] Det rapporteres i en undersøgelse fra Europa-Parlamentet, at de 100 største kryptovalutaers samlede markedskapitalisering på globalt plan udgjorde over 330 milliarder euro i starten af 2018.

[21] Kommissionens forslag til et direktiv om ændring af DAC, COM(2020) 314 final.

33 Grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager er udelukket fra udvekslingen af oplysninger, hvis de er udstedt til fysiske personer (jf. punkt *73*). Privatpersoner med store nettoformuer, der opnår et sådant forhåndstilsagn fra en medlemsstat med gunstige skattesatser, vil undgå at betale et forholdsvis stort skattebeløb i deres bopælsmedlemsstat.

Kommissionen overvåger den lovgivningsmæssige ramme

Kommissionens overvågning af gennemførelsen af DAC i medlemsstaternes lovgivning er tilstrækkelig

34 I forbindelse med overvågningen af medlemsstaternes gennemførelse af DAC tager Kommissionen højde for alle ændringer af direktivet samt gennemførelsesforordningerne og andre efterfølgende retsakter. Medlemsstaterne skal gennemføre EU-direktiverne i deres nationale lovgivning. Når der opstår forsinkelser i gennemførelsen af den relevante EU-lovgivning i medlemsstaterne, indleder Kommissionen traktatbrudssager mod de enkelte medlemsstater. Hidtil har der været 62 traktatbrudssager, hvoraf to stadig pågik i juli 2020.

35 I 2016 trådte DAC5 i kraft[22]. Formålet med denne ændring var at sikre, at skattemyndighederne har adgang til de oplysninger om bekæmpelse af hvidvask af penge, som andre medlemsstater er i besiddelse af i henhold til det fjerde hvidvaskningsdirektiv[23], således at de bedre kan opfylde deres forpligtelser i henhold til DAC med hensyn til skatteunddragelse og skattesvig. Det mest relevante i denne henseende er adgang til DAC2-oplysninger om finansielle konti, navnlig når indehaveren af en indberetningspligtig konto er en mellemliggende struktur.

36 Alle de fem medlemsstater, vi besøgte, havde gennemført DAC5-lovgivningen i deres nationale lovgivning, men to af dem havde endnu ikke gennemført procedurerne for at give skattemyndighederne lovlig adgang til oplysninger om bekæmpelse af hvidvask af penge. Fristen for dette var den 1. januar 2018. Kommissionen indledte tre traktatbrudssager, der var afsluttet på tidspunktet for vores revision.

---

[22] Rådets direktiv (EU) 2016/2258 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger indberettet i henhold til hvidvaskreguleringen.

[23] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EF af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Reglerne om adgang findes i artikel 13, 30, 31 og 40.

Anvendelsesområdet for overvågningen af gennemførelsen af lovgivningen er ikke tilstrækkeligt bredt

37 Kommissionen udfører en høj grad af overvågning af gennemførelsen af lovgivningen. Endvidere skal medlemsstaterne i et årligt spørgeskema rapportere til Kommissionen om, hvor godt de mener, at DAC fungerer (herunder statistikker om udveksling af oplysninger og andre operationelle aspekter). Kommissionen overvåger udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne på grundlag af det årlige spørgeskema og den årlige bilaterale feedback mellem medlemsstaterne. Overvågningen omfatter dog ikke:

- at træffe direkte og effektive foranstaltninger til at håndtere den manglende kvalitet i de data, medlemsstaterne videresender, som påpeget i Kommissionens evaluering fra 2018[24] af DAC
- at foretage informationsbesøg i medlemsstaterne, både for at vurdere fremskridtene og for at identificere bedste praksis. Sådanne besøg kunne også tjene til at kortlægge eventuelle problemer, der kunne løses ved at forbedre lovgivningen eller ved at forelægge dem for Fiscalis 2020-ekspertgrupper (jf. ***bilag VI***) eller ekspertgrupper inden for administrativt samarbejde
- at vurdere de risikoanalyseværktøjer, som medlemsstaterne har udviklet til analyse af de oplysninger, de modtager.

38 Ifølge DAC-bestemmelserne[25] bør medlemsstaterne pålægge de indberettende enheder sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. På nuværende tidspunkt vurderer Kommissionen ikke størrelsen eller den afskrækkende virkning af de sanktioner, de enkelte medlemsstater fastsætter i deres lovgivning. I denne sammenhæng har den heller ikke givet nogen benchmarks til sammenligning eller vejledning.

---

[24] Evaluering af DAC, COM(2018) 844 final.

[25] Artikel 25a i DAC.

Mulighederne for udveksling af bedste praksis udnyttes ikke fuldt ud, og der er ikke tilstrækkelig vejledning

39 I henhold til artikel 15 i DAC skal Kommissionen og medlemsstaterne evaluere det administrative samarbejde og udveksle de erfaringer, de har gjort, og det hedder udtrykkeligt deri, at medlemsstaterne kan bruge deres bedste praksis og erfaringer som bidrag til retningslinjerne. For at nå sit mål om fair beskatning i EU[26] stiller Kommissionen forskellige fora til rådighed for medlemsstaterne til udveksling af bedste praksis, der er identificeret i medlemsstaternes skattemyndigheder.

40 Kommissionen har stillet forskellige værktøjer til rådighed for medlemsstaterne til udvikling og udveksling af oplysninger og ekspertise. Det vigtigste program af denne art er Fiscalis 2020[27], hvis primære rolle er at yde den IT-support, der er nødvendig for at udveksle oplysninger, og som finansierer udvekslingen af bedste praksis og erfaring via workshopper, arbejdsbesøg og projektgrupper. Programmets rolle og struktur er beskrevet nærmere i ***bilag VI***.

41 Vi så på de tiltag, der blev finansieret af Fiscalis 2020 for at forbedre udvekslingen af skatteoplysninger i EU. Disse omfattede i perioden 2015-2019 medlemsstaternes deltagelse i ni workshopper og fem arbejdsbesøg inden for DAC. I 2014-2018 finansierede programmet endvidere 660 samtidige kontroller, der blev indledt inden for direkte og indirekte beskatning (jf. punkt ***92***).

42 Medlemsstaterne har generelt givet positiv feedback om projektgruppernes arbejde og om den tekniske support og EU-personalets tilgængelighed og imødekommenhed. De satte også pris på Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af DAC1 og DAC2.

43 Som følge af DAC's kompleksitet og konstante udvikling er det imidlertid blevet stadig vanskeligere for medlemsstaterne at behandle alle diskussionspunkter på deres møder, der ikke er blevet længere i takt med udvidelsen af DAC. Samtidig har Kommissionen ikke udstukket yderligere retningslinjer for brugen af oplysningerne (f.eks. udveksling af oplysninger i henhold til DAC3 og DAC4 og andre værktøjer under DAC). I 2019 nedsatte medlemsstaterne en ny Fiscalis-projektgruppe om brug af

---

[26] Opgradering af det indre marked: flere muligheder for borgerne og virksomhederne, Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Kommunikation, 2015.

[27] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1286/2013.

avancerede analyser til måling af datakvaliteten inden for en fælles ramme, men dette initiativ har endnu ikke skabt nogen resultater.

44 Skattemyndighederne i de medlemsstater, vi besøgte, gav udtryk for et ønske om yderligere udveksling af bedste praksis (via projektgrupper, workshopper og arbejdsbesøg) og retningslinjer, især inden for analyse og brug af data.

Medlemsstaterne gør kun begrænset brug af de oplysninger, der udveksles automatisk

45 For at sikre, at systemet til udveksling af oplysninger fungerer korrekt, skal de data, medlemsstaterne udveksler, være nøjagtige og fuldstændige og fremsendes, når det kan være mest nyttigt. I de fem medlemsstater, vi besøgte, undersøgte vi derfor, hvordan den automatiske videregivelse af oplysninger var tilrettelagt, og hvordan skattemyndighederne brugte de modtagne oplysninger.

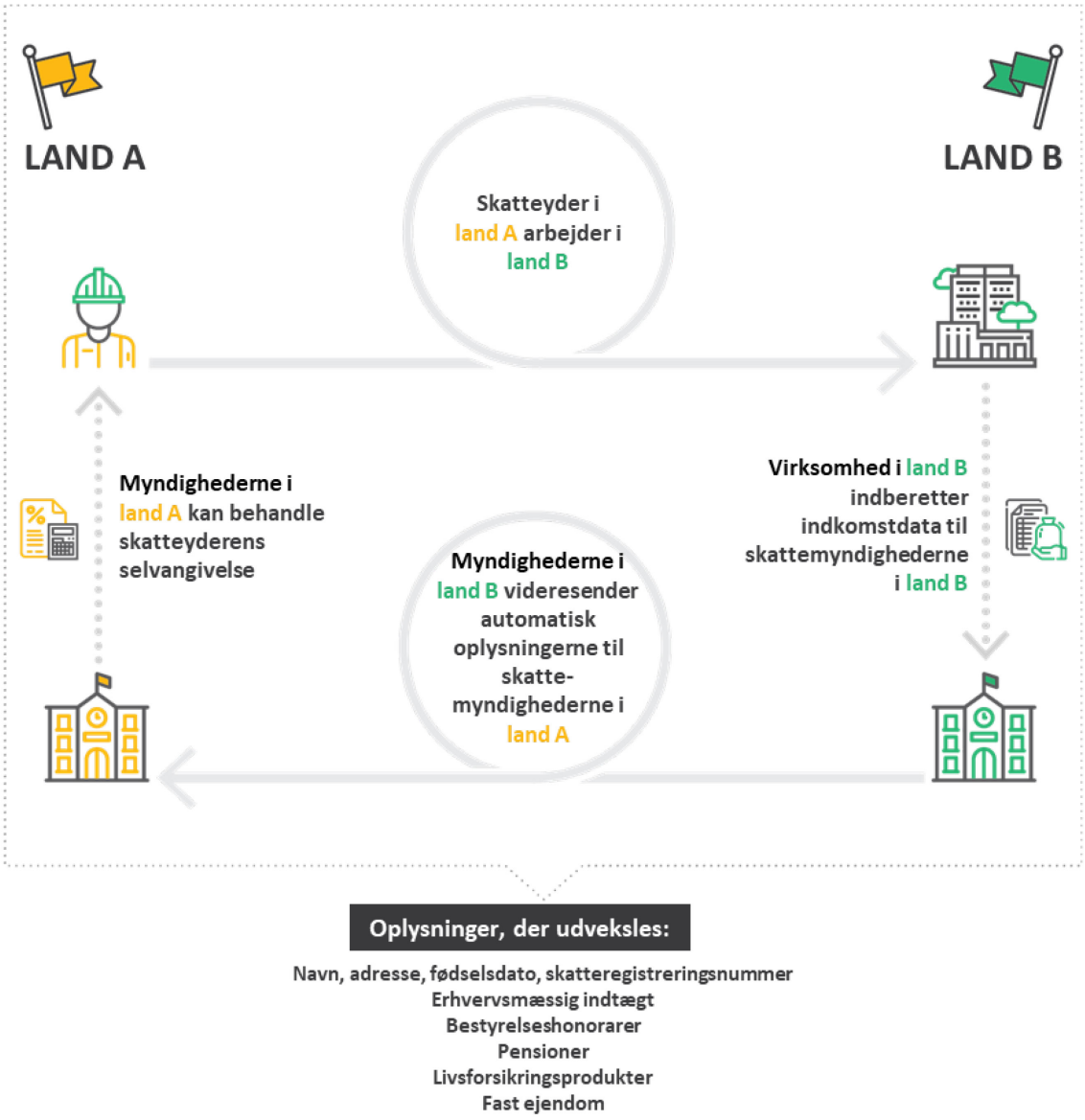
Der er svagheder med hensyn til rettidigheden, nøjagtigheden og fuldstændigheden af den automatiske udveksling af oplysninger

DAC1-dataene er ikke altid fuldstændige, og oplysningerne videregives nogle gange for sent

46 For så vidt angår DAC1[28] indsamles oplysningerne af skattemyndighederne fra de nationale databaser i de enkelte medlemsstater, vi besøgte (jf. ***figur 3***), men ikke alle indkomstkategorier indsamles. Oplysningerne hentes fra lokale databaser (som indeholder navne, adresser, fødselsdatoer, skatteregistreringsnumre, indkomsttal og oplysninger om eventuelle tilbageholdte skattebeløb). Inden de sendes, valideres oplysningerne automatisk i overensstemmelse med de tekniske retningslinjer for DAC1-indberetningsproceduren. Ud over den automatiske validering foretog kun en af de fem medlemsstater, vi besøgte, kontrol af datakvaliteten (fuldstændighed, nøjagtighed og rettidighed); der var udelukkende tale om manuel kontrol af en begrænset stikprøve af data, og den blev ikke gennemført som en systematisk procedure.

[28] Erhvervsmæssig indtægt, bestyrelseshonorarer, livsforsikringsprodukter, pensioner, ejendomsret til og indtægt fra fast ejendom (jf. artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2011/16/EU).

Figur 3 - Oversigt over processen for udveksling af DAC1-oplysninger



Kilde: Revisionsretten.

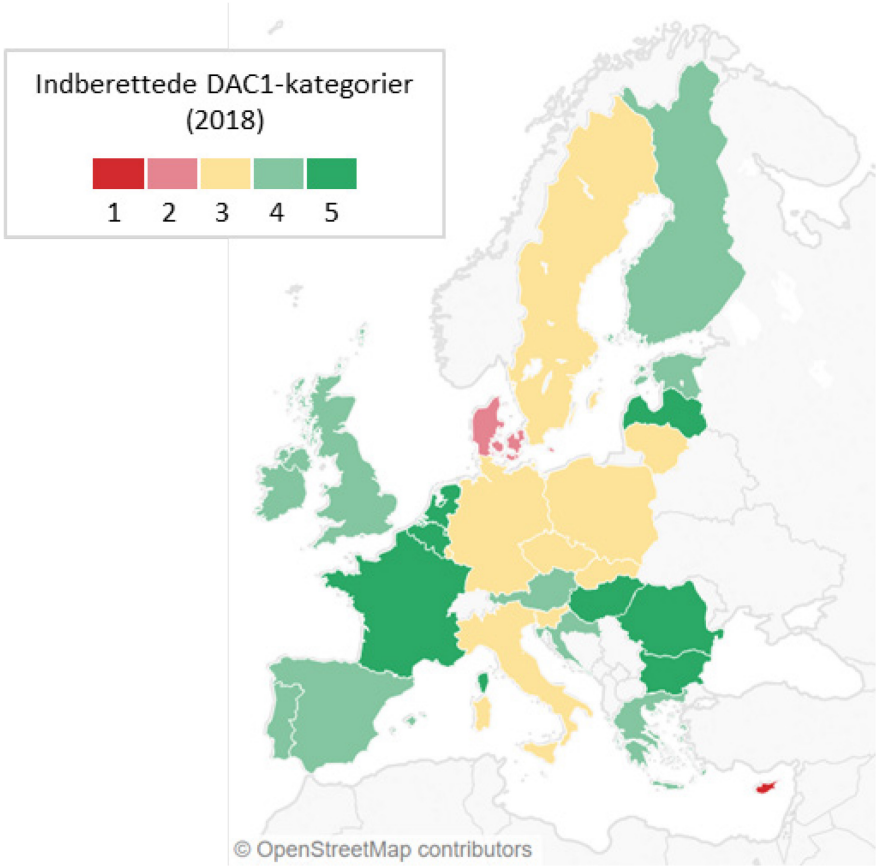
47 Et problem vedrørende DAC1-dataenes fuldstændighed er, at medlemsstaterne sjældent kæder de oplysninger, de videregiver, sammen med et skatteregistreringsnummer, der er udstedt af skatteyderens bopælsland. I den treårige periode 2015-2017 blev kun 2 % af de skatteydere, der var omfattet af automatisk udveksling af oplysninger, kædet sammen med et skatteregistreringsnummer, som var udstedt af det land, der modtog oplysningerne[29]. Medlemsstaterne bruger andre data (navn, adresse, fødselsdato osv.) til at matche dataene med de personer, der er skattemæssigt hjemmehørende i deres lande (jf. punkt ***59***). Ikke desto mindre er skatteregistreringsnummeret et unikt identifikationsnummer for den enkelte

[29] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, COM(2018) 844 final.

skatteyder, og henvisningen til det bør øge medlemsstaternes evne til at identificere de relevante skatteydere og ansætte de relaterede skatter korrekt. Spørgsmålet om at gøre skatteregistreringsnummeret obligatorisk i forbindelse med indberetning af DAC1-data blev taget op af Kommissionen i forslaget til en ændring af DAC[30].

48 Dataenes fuldstændighed påvirkes af, at det i henhold til de gældende regler for automatisk udveksling af oplysninger ikke er obligatorisk for medlemsstaterne at indsamle oplysninger om alle DAC1-indkomstkategorier, men kun "tilgængelige oplysninger"[31]. Skattemyndighederne er generelt imod at indberette alle kategorier af oplysninger. Selv de få myndigheder, der i teorien var enige i forslaget, påpegede, at det i praksis ville øge arbejdsbyrden væsentligt. Derfor indsamler og indberetter kun en håndfuld medlemsstater alle fem kategorier af DAC1-oplysninger (jf. ***figur 4***).

Figur 4 - Antal DAC1-indkomstkategorier indberettet i 2018



Kilde: Revisionsretten baseret på statistiske data fra Kommissionen[32].

[30] Forslag til et direktiv om ændring af DAC, COM(2020) 314 final, juli 2020.

[31] Artikel 8, stk. 2, i Rådets direktiv 2011/16/EU.

[32] Kort ©OpenStreetMap, der er licenseret i henhold til Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

49 Udeladelsen af en kategori af data forklares nogle gange med, at det er vanskeligt at få adgang til oplysningerne. Indtægter fra fast ejendom registreres f.eks. almindeligvis i særskilte lokale registre, hvor skattemyndighederne ikke let kan finde frem til dem. Udeladelsen kan også forklares ved henvisning til en bestemt skatteordning (medlemsstater, der ikke beskatter livsforsikringsprodukter, vil f.eks. ikke have de relevante oplysninger umiddelbart tilgængelige i deres skatteregistre). Det kan også være, at en medlemsstat ikke fører særskilte eller særlige registre, hvilket f.eks. kan være tilfældet med erhvervsmæssig indtægt og bestyrelseshonorarer.

50 Medlemsstaterne er forpligtet til at udveksle DAC1-oplysninger inden for seks måneder efter udgangen af det skatteår, i hvilket oplysningerne blev tilgængelige. De lovbestemte frister overholdes generelt af medlemsstaterne, men siden DAC1 trådte i kraft, er oplysningerne blevet udvekslet i gennemsnit tolv måneder efter udgangen af det relevante skatteår[33].

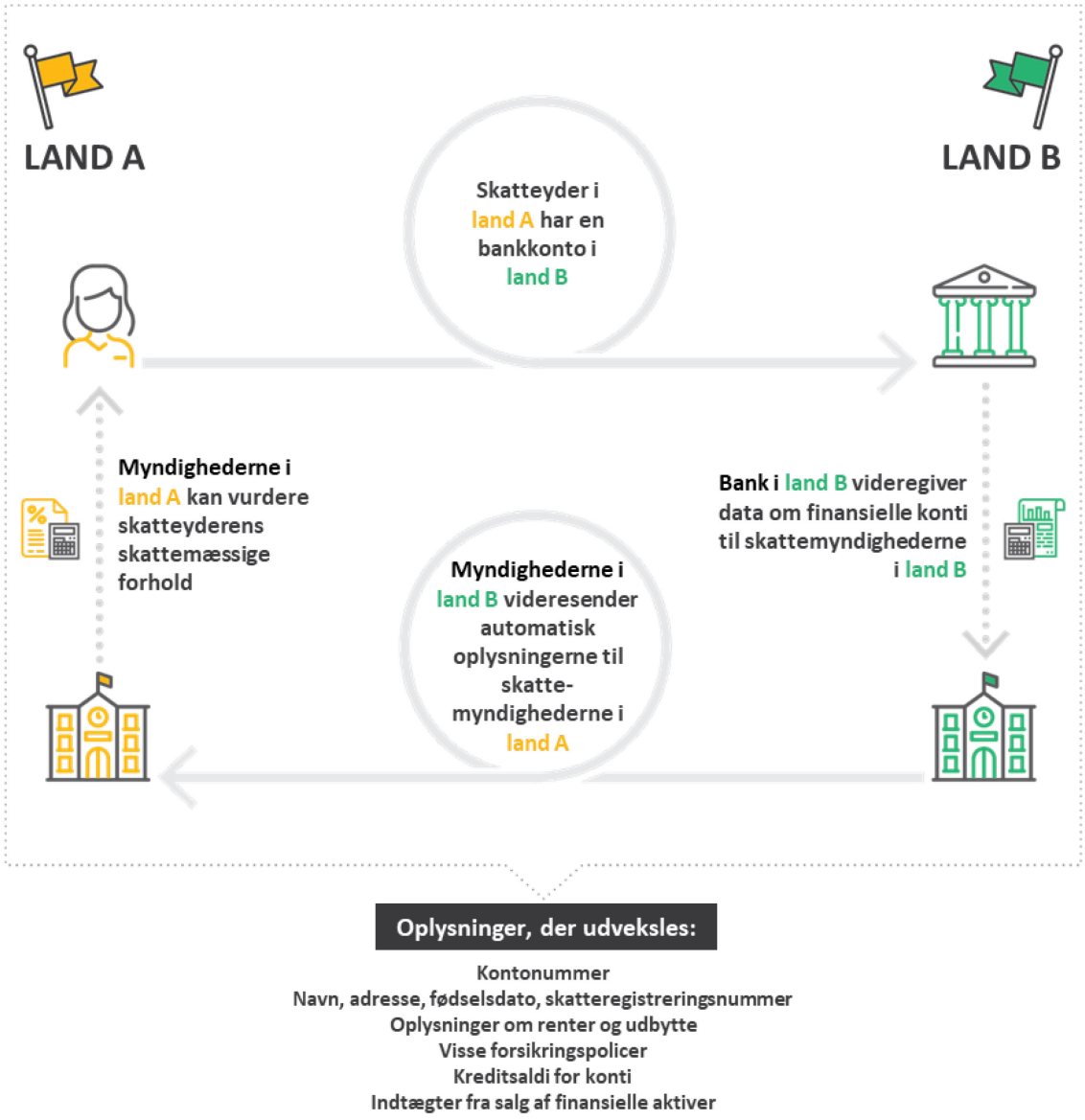
Udvekslingen af DAC2-oplysninger foregår generelt rettidigt, men der er stadig mangler med hensyn til dataenes kvalitet og fuldstændighed

51 Processen for indsamling af DAC2-data er en smule anderledes end for DAC1-data (jf. ***figur 5***). De indberettende institutioner anvender særlige webportaler til at indgive standardrapporter[34].

[33] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, COM(2018) 844 final.

[34] De indeholder de oplysninger, der er omhandlet i artikel 8, stk. 3a, i Rådets direktiv 2011/16/EU, som ændret ved Rådets direktiv 2014/107/EU.

Figur 5 - Oversigt over processen for udveksling af DAC2-oplysninger



Kilde: Revisionsretten.

52 Kun i en af de medlemsstater, vi besøgte, foretog skattemyndighederne kvalitetskontrol af de data, de finansielle institutioner indberettede. I alle de pågældende medlemsstater konstaterede vi dog forhold, der kunne påvirke DAC2-dataenes fuldstændighed. Tre af dem havde ikke nogen særlige procedurer for revision af de finansielle institutioner med hensyn til de indberettede datas kvalitet og fuldstændighed. Fire førte ikke noget register over de finansielle institutioner, der var omfattet af kravet om indberetning af DAC2-oplysninger, hvilket kan hjælpe dem med at kontrollere, at alle rapporter er indgivet.

53 Alle fem medlemsstater havde indført et sanktionssystem for manglende opfyldelse af indberetningsforpligtelserne under DAC2, men hidtil havde ingen af dem pålagt nogen sanktioner. Sanktioner til håndhævelse af reglerne betyder, at der er klare procedurer for dataverifikation og løbende revision af de indberettende institutioner. Der er desuden en risiko for, at sanktionerne ikke er tilstrækkeligt hårde til at have en afskrækkende virkning.

54 Vi konstaterede også flere problemer med DAC2-dataenes kvalitet, navnlig med hensyn til manglende indberetning af udenlandske skatteregistreringsnumre. Finansielle institutioner er lovmæssigt forpligtet til at registrere og indberette kontoindehaveres skatteregistreringsnumre, selv dem, der er udstedt af andre medlemsstater. I de data, medlemsstaterne udvekslede, var kun 70 % af de konti, hvis indehavere er fysiske personer, angivet et skatteregistreringsnummer, og kun 73 % af de konti, hvis indehavere er juridiske personer[35], var angivet et momsregistreringsnummer.

55 Et andet problem med datakvaliteten er registrering af konti flere gange, når der er flere retmæssige indehavere. Det nuværende indberetningsformat giver desuden ikke mulighed for at identificere konti med flere indehavere. Derfor tildeler skattemyndighederne det fulde beløb til flere indehavere, hvilket betyder, at kontiene registreres flere gange.

56 I henhold til artikel 14, stk. 2, i DAC skal medlemsstaterne årligt sende bilateral feedback om de oplysninger, de modtager som led i automatisk udveksling af oplysninger. I praksis vedrører den årlige feedback dog kun de opnåede matchrater mellem udenlandske og indenlandske data (jf. punkt ***59***). Der er meget begrænset feedback om dataenes kvalitet, fuldstændighed og rettidighed og ingen feedback om andre kvantitative eller kvalitative aspekter.

Medlemsstaterne modtager enorme mængder af oplysninger, og oplysningerne bruges generelt ikke i tilstrækkeligt grad

Effektiviteten af matchningssystemet varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, og oplysninger uden et match bruges ikke

57 Hvert år udveksles der millioner af individuelle data mellem medlemsstaterne. For at bruge dataene til beskatningsformål skal medlemsstaterne matche dem med

[35] Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, COM(2018) 844 final.

deres skatteyderes data og identificere de relevante skatteydere. Det primære formål med matchningssystemerne er at identificere så mange skatteydere som muligt for at sikre den størst mulige overholdelse af skattereglerne.

58 Vi kontrollerede, hvordan de fem medlemsstater anvender deres IT-systemer og matchningsprocesser til at finde frem til de relevante skatteydere og opkræve de relevante skatter.

59 De anvendte en række automatiske eller halvautomatiske IT-programmer til at matche indgående DAC1- og DAC2-oplysninger med personer, der er skattemæssigt hjemmehørende i landet. Hvis de modtagne data ikke matches, kan de ikke bruges til at ansætte de relevante skatter. Systemernes effektivitet afhænger af deres iboende fleksibilitet og indbyrdes forbindelse med lokale skattedatabaser, men også af kvaliteten af de modtagne oplysninger. To medlemsstater matchede også data manuelt.

60 Ved automatisk matchning anvendes der sædvanligvis søgenøgler, der kører algoritmer, som er baseret på kombinationer af felter (navn, adresse og fødselsdato er de mest almindelige for DAC1, mens DAC2 i højere grad fokuserer på matchning af skatteregistreringsnumre). Systemerne i tre af de medlemsstater, vi besøgte, gav også mulighed for omtrentlige match (hvor der anvendes approksimationer for de modtagne data såsom lignende navne eller adresser). Halvautomatisk matchning kombinerer manuel matchning med en mere enkel række søgenøgler (f.eks. kun adresse) eller sammenligninger med andre eksterne databaser.

61 Matchraterne varierer betydeligt både mellem de enkelte lande og mellem kategorierne af oplysninger. Manglende opnåelse af et match kan skyldes ineffektive matchningsprocesser, ukorrekte eller ufuldstændige indgående data eller manglende oplysninger om skatteyderen i den medlemsstat, der modtager oplysningerne. Når de medlemsstater, vi besøgte, giver feedback (jf. punkt ***56***), afhjælper de på nuværende tidspunkt ikke årsagerne til de lave matchrater, og de beskriver heller ikke specifikke problemer.

62 I de fem medlemsstater, vi besøgte, lå de overordnede matchrater på 68-99 % for DAC1 og på 70-95 % for DAC2 (en medlemsstat havde endnu ikke analyseret sine DAC2-data for 2016). De højeste rater faldt sammen med omfattende brug af manuel matchning, men to medlemsstater havde opnået meget gode resultater ved kun at anvende automatisk eller halvautomatisk matchning.

63 Disse matchrater viser, at en stor del af oplysningerne ikke bruges, da de ikke matches med de relevante skatteydere. Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, foretager på nuværende tidspunkt yderligere kontrol af data uden et match. Manglende brug af dataene uden et match fører til utilstrækkelig beskatning.

DAC1- og DAC2-oplysninger bruges ikke stringent

64 Vi undersøgte, hvordan de fem medlemsstater, vi besøgte, brugte de indgående DAC1- og DAC2-oplysninger. En medlemsstat fremhævede bestemte datafelter i selvangivelserne, men indsatte ikke beløb på forhånd. En anden medlemsstat underrettede skatteyderne om tilgængelige oplysninger og om, at de skulle udfylde de relevante felter. Begge medlemsstater fortalte os, at deres strategier havde en afskrækkende virkning med hensyn til manglende angivelse af indtægter og øgede skatteydernes overholdelse af reglerne. De resterende tre medlemsstater brugte ikke forudfyldte selvangivelser.

65 En vigtig forudsætning for effektiv brug af data er at foretage en risikoanalyse af de modtagne oplysninger. I 2015-2016 udarbejdede en Fiscalis-projektgruppe en vejledning til medlemsstaterne om matchning og analyse af data. Hovedformålet med vejledningen var at støtte medlemsstaterne i deres arbejde med at udarbejde risikoforvaltningsstrategier eller bringe de eksisterende strategier i overensstemmelse med de nye krav under den obligatoriske automatiske udveksling af oplysninger. Vejledningen identificerer almindelige risici og beskriver centrale risikoindikatorer og konkrete tilgange til udvælgelsen af højrisikoskatteydere.

66 Kun to af de fem medlemsstater foretog en struktureret risikoanalyse af de indgående data, og en tredje brugte kun ikkestandardiserede procedurer på regionalt/lokalt niveau. De resterende to medlemsstater havde endnu ikke foretaget en risikoanalyse af de DAC1- og DAC2-data, de havde modtaget for 2015-2018.

67 I en af de medlemsstater, vi besøgte, havde en omfattende kampagne rettet mod højrisikoskatteydere, der var blevet udvalgt ved hjælp af en central risikoanalyse, ført til en vurdering af langt flere skatteindtægter. I en anden medlemsstat førte kampagner for frivillig angivelse af udenlandske DAC1- og DAC2-indkomster for 2015 og 2017, uden sanktioner for forsinket indbetaling, til et stort antal frivillige angivelser og betydeligt højere skatteindtægter. En særskilt kampagne i den samme medlemsstat, der omfattede breve til udvalgte skatteydere om DAC2-oplysninger modtaget for 2015 og 2017, var mindre vellykket på grund af det lave antal besvarelser. En tredje medlemsstat havde brugt DAC-oplysninger sporadisk i på hinanden følgende kampagner, men med varierende resultater.

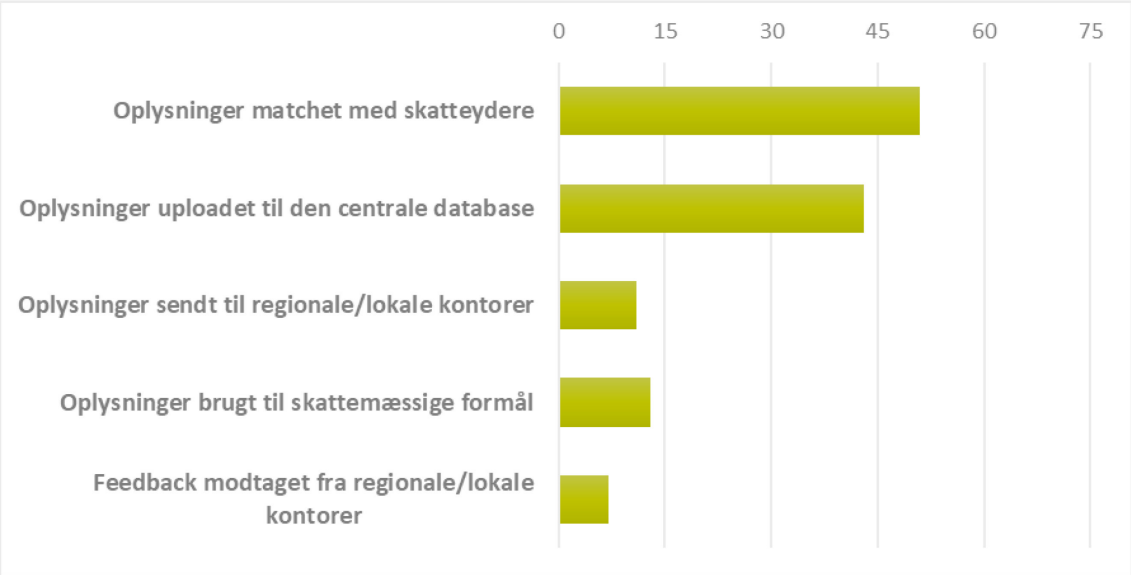
Oplysningerne bruges generelt ikke i tilstrækkelig grad

68 I de medlemsstater, vi besøgte, udtog vi en stikprøve på i alt 150 dataelementer modtaget i 2016 - 75 DAC1- og 75 DAC2-dataelementer - for at se på, hvordan skattemyndighederne havde brugt oplysningerne. Vi konstaterede, at oplysningerne i 105 af de reviderede stikprøver var blevet matchet og uploadet til en skattemyndigheds databaser, men at der var blevet set bort fra oplysningerne i 60 (f.eks. ingen risikoanalyse/begrundelse), og at kun 45 af stikprøverne havde medført yderligere skattemæssige tiltag.

69 Med hensyn til DAC1 (jf. ***figur 6***):

- 51 dataelementer blev matchet med skatteydere i de nationale databaser; 24 blev hverken matchet eller analyseret yderligere.
- Af de 51 matchede dataelementer blev 40 uploadet til centrale databaser, men der var ingen oplysninger om, hvordan de blev brugt; 11 elementer blev videresendt til regionale/lokale skattekontorer med henblik på opfølgning.
- Der var dokumentation for, at 13 dataelementer blev brugt til at revidere selvangivelser og beregne yderligere skatter eller til at foretage skatterevisioner; de lokale skattekontorer gav kun feedback i syv tilfælde.

Figur 6 - Anvendelse af 75 DAC1-dataelementer udtaget i medlemsstaterne

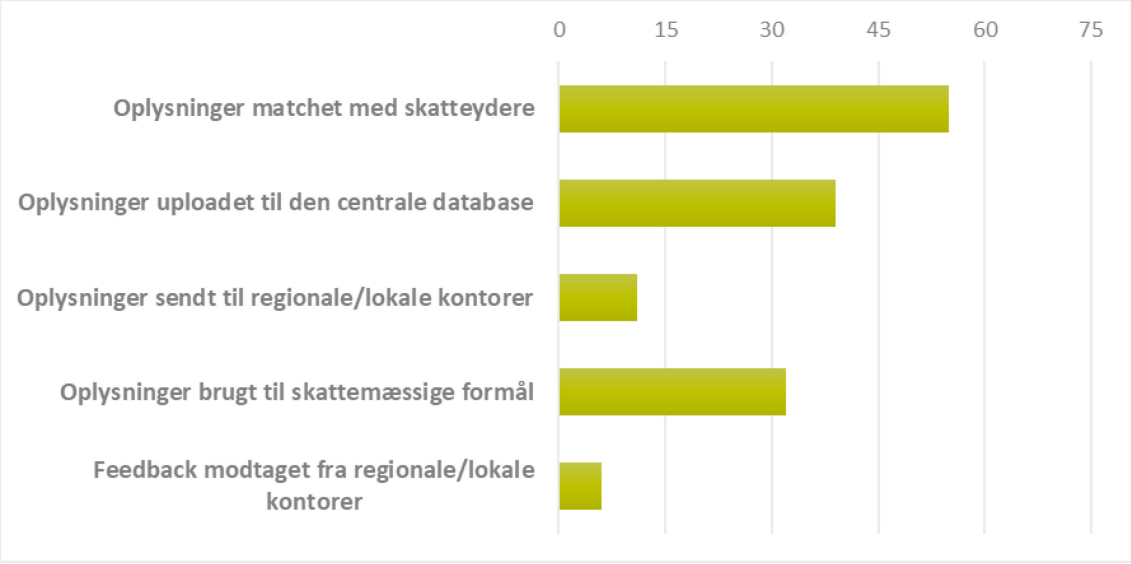


Kilde: Revisionsretten.

70 Med hensyn til DAC2 (jf. ***figur 7***):

- 55 dataelementer blev matchet med skatteydere i de nationale databaser; 20 blev hverken matchet eller analyseret yderligere.
- Af de 55 matchede dataelementer blev 39 uploadet til centrale databaser, men der var ingen oplysninger om, hvordan de blev brugt; 11 dataelementer blev videresendt til regionale/lokale skattekontorer med henblik på opfølgning; fem dataelementer blev slet ikke brugt.
- Der var dokumentation for, at 32 dataelementer blev brugt til at forudfylde selvangivelser, vurdere skatteyderes skattepligt og beregne yderligere skatter eller til at foretage skatterevisioner; de lokale skattekontorer gav kun feedback i seks tilfælde.

Figur 7 - Anvendelse af 75 DAC2-dataelementer udtaget i medlemsstaterne



Kilde: Revisionsretten.

71 Den sparsomme feedback fra centrale/lokale kontorer om brug af indgående oplysninger var et problem i alle de medlemsstater, vi besøgte. Feedback fra de lokale kontorer er afgørende for at måle performance vedrørende brugen af oplysninger og de hermed forbundne fordele.

Oplysningerne i EU's DAC3-register er stort set fuldstændige, men bruges kun i begrænset omfang af medlemsstaterne

Udvekslingen af oplysninger er steget, men visse oplysninger indberettes stadig ikke

72 DAC3[36] udvidede anvendelsesområdet for obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger til at omfatte grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger. Oplysningerne udveksles via et centralt EU-register, som er blevet oprettet og føres af Kommissionen. Medlemsstaterne skal uploade alle DAC3-oplysninger til registret, hvor alle medlemsstaterne har adgang til dem, men Kommissionen har i henhold til den gældende lovgivning kun begrænset adgang.

73 DAC[37] udelukker udtrykkeligt grænseoverskridende forhåndstilsagn fra den automatiske udveksling af oplysninger, hvis de udelukkende vedrører og involverer fysiske personers skatteanliggender. Virkningen af denne bestemmelse er, at forhåndstilsagn udstedt til privatpersoner med store nettoformuer udelukkes fra den obligatoriske og automatiske udveksling af oplysninger.

74 Europa-Parlamentet gav udtryk for bekymring over dette skattemæssige smuthul i en beslutning fra 2019[38]. Det gjorde opmærksom på det problem, at personer med store nettoformuer og personer med ultrastore nettoformuer har mulighed for at flytte deres indtægter gennem flere skattejurisdiktioner ved at opnå ikkeindberetningspligtige grænseoverskridende forhåndstilsagn og undgå at betale deres rimelige andel af skatten.

75 Før 2016 udvekslede medlemsstaterne stort set ingen oplysninger om grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger. Antallet af udvekslinger toppede i 2017, kort tid efter at de blev obligatoriske, og grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger udstedt før 2017 blev indberettet i det første indberettede datasæt (jf. ***figur 8***).

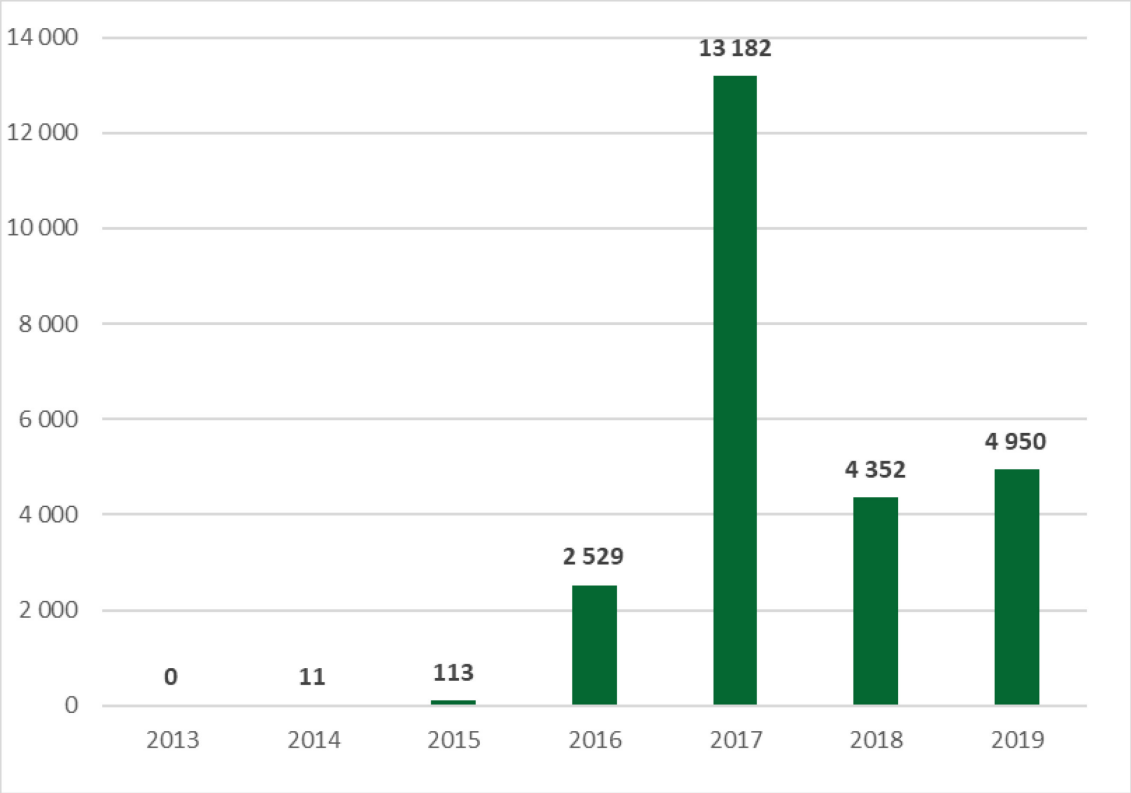
---

[36] Rådets direktiv (EU) 2015/2376 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet.

[37] Artikel 8a, stk. 4, i Rådets direktiv 2011/16/EU, som ændret ved Rådets direktiv (EU) 2015/2376.

[38] Europa-Parlamentets beslutning af 26. marts 2019 om økonomisk kriminalitet, skatteunddragelse og skatteundgåelse (2018/2121(INI)).

Figur 8 - Mængden af udvekslede DAC3-oplysninger, 2013-2019



Kilde: Revisionsretten baseret på tal fra GD TAXUD.

DAC3-data er normalt meget omfattende

76 Vi undersøgte medlemsstaternes upload af de krævede oplysninger til registret og konstaterede ikke nogen større problemer med databasens fuldstændighed. Datakvaliteten var dog til tider mangelfuld:

- Medlemsstaterne angav ofte ikke de enkelte skatteyderes navne, hvilket gør det vanskeligt at matche data i det land, der modtager dataene.

- Ifølge de medlemsstater, vi besøgte, og Kommissionens evaluering[39] af DAC manglede sammendraget af de uploadede tilsagn undertiden tilstrækkeligt detaljerede oplysninger til at sikre en passende forståelse af de underliggende oplysninger. Det var vanskeligt for medlemsstaterne at vide, hvornår de skulle anmode om yderligere oplysninger, og, hvis de gjorde det, at dokumentere, at det var nødvendigt af hensyn til skatteansættelsen.

[39] Evaluering af DAC, SWD(2019) 327 final.

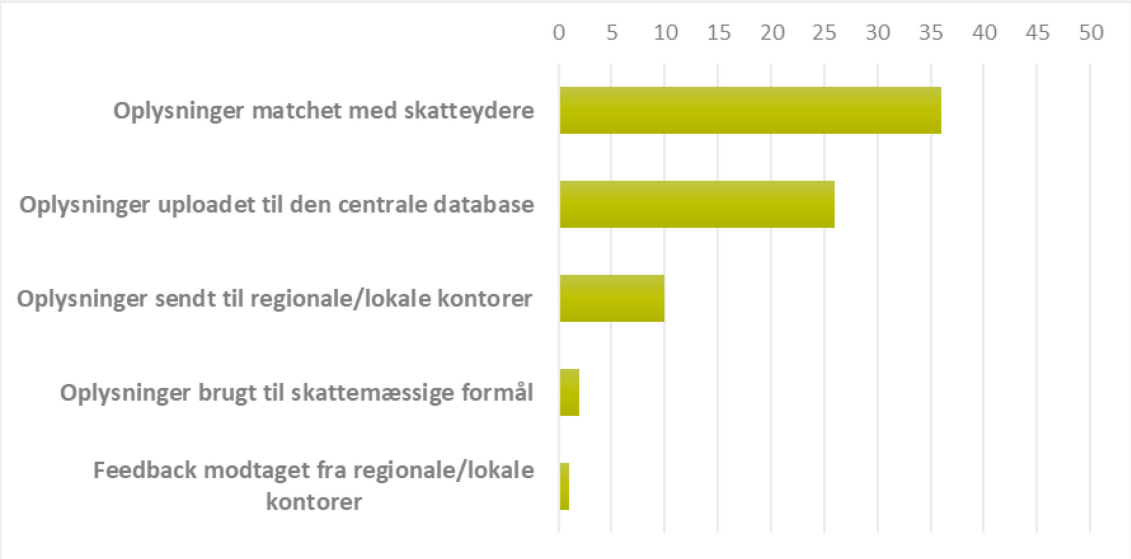
Minimal brug af DAC3-oplysninger

77 Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, foretog systematiske risikoanalyser af oplysningerne i det centrale EU-register. Én medlemsstat havde dog analyseret de DAC3-oplysninger, der blev uploadet i 2017, og udvalgt en del af dem til yderligere undersøgelse. Selv om den pågældende medlemsstat generelt var i stand til at matche oplysningerne med skatteyderne, havde den ikke nogen procedure for analyse og brug af oplysningerne i sin skatteopfølgning.

78 I hver af de medlemsstater, vi besøgte, udtog vi en stikprøve på ti dataelementer vedrørende årene 2013-2018 for at undersøge, hvordan medlemsstaterne brugte oplysningerne fra registret (jf. ***figur 9***). Ud af stikprøven på 50 dataelementer blev kun 4 % brugt:

- 36 blev matchet med skatteydere, og 14 blev enten ikke matchet eller slet ikke brugt.
- Ud af de 36 matchede dataelementer blev 26 uploadet til de centrale nationale databaser, og ti blev sendt til lokale skattekontorer.
- Kun to blev brugt til skatteopfølgning, og kun i ét tilfælde sendte et lokalt skattekontor feedback.

Figur 9 - Anvendelse af 50 DAC3-dataelementer udtaget i medlemsstaterne



Kilde: Revisionsretten.

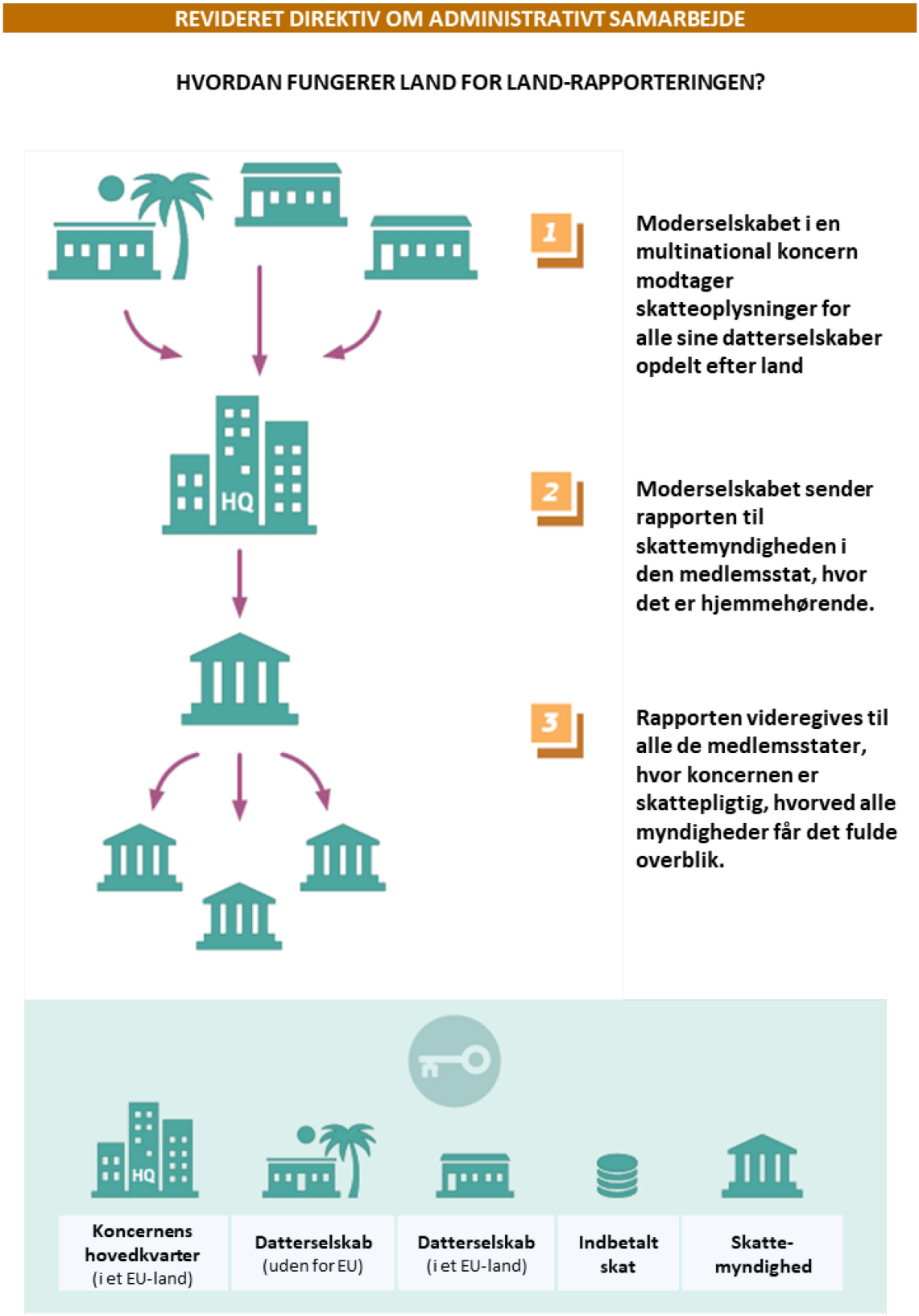
Minimal brug af oplysninger fra DAC4-rapporter

79 DAC4[40] indførte land for land-rapportering (***figur 10***) som led i et krav til store multinationale koncerner om at offentliggøre centrale oplysninger fra skatteåret 2016, herunder:

- vigtige oplysninger om indtægter og aktiver
- oplysninger om, hvor de genererer deres overskud
- oplysninger om, hvor (i og uden for EU) de betaler skat
- antal ansatte osv.

[40] Rådets direktiv (EU) 2016/881 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet.

Figur 10 - Hvordan fungerer land for land-rapportering?



Kilde: Europa-Kommissionen, GD TAXUD.

Medlemsstaterne sikrer ikke, at DAC4-oplysningerne er fuldstændige

80 Medlemsstaterne skal indsamle oplysninger fra DAC4-virksomheder årligt. De medlemsstater, vi besøgte, havde indført IT-systemer til dette formål og havde udstedt generelle retningslinjer for indberetning til de relevante virksomheder.

81 Alle fem medlemsstater satte deres lid til, at virksomhederne opfyldte deres indberetningsforpligtelser. Skattemyndighederne kontrollerede ikke tilstrækkeligt, om alle de enheder, der skulle have foretaget indberetning i et givet år, rent faktisk havde gjort det. Fire af de fem medlemsstater begrænsede desuden deres kontrol til kontroller i forhold til tekniske kriterier opstillet af OECD og Kommissionen. Kun en medlemsstat foretog sin egen yderligere risikoanalyse af de data, den udvekslede med andre medlemsstater.

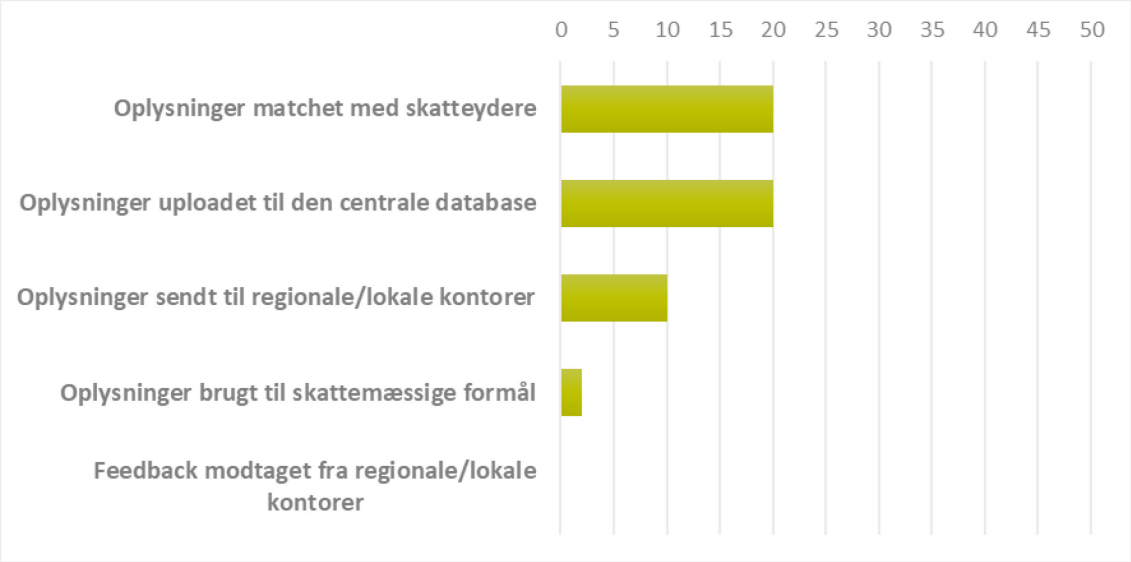
DAC4-oplysningerne bruges slet ikke i tilstrækkelig grad

82 De medlemsstater, vi besøgte, gjorde meget begrænset brug af de indgående DAC4-oplysninger. Kun en af dem havde etableret et system med grundig risikoanalyse, hvilket er meget god praksis på området. Efter risikoanalysen blev oplysningerne sendt til regionale skattekontorer, som brugte dem i deres beskatningsprocedurer. To af de andre medlemsstater foretog matchning af data og havde planer om en risikoanalysemekanisme, mens de sidste to ikke havde brugt de oplysninger, de modtog.

83 I hver af de medlemsstater, vi besøgte, udtog vi en stikprøve på ti land for land-rapporter vedrørende regnskabsårene 2016-2017 for at undersøge, hvordan oplysningerne blev brugt (jf. ***figur 11***). Ud af stikprøven på 50 rapporter blev kun 4 % anvendt:

- 20 var blevet matchet med skatteydere, og 30 var slet ikke blevet anvendt.
- De 20 matchede rapporter var blevet uploadet til centrale databaser, og ti var blevet underkastet risikoanalyser, der ikke afdækkede større risici.
- Kun to rapporter var blevet anvendt til skatteopfølgning, og der var indtil revisionstidspunktet ikke modtaget nogen feedback om deres brug.

Figur 11 - Anvendelse af 50 DAC4-informationselementer udtaget i medlemsstaterne



Kilde: Revisionsretten.

Udveksling efter anmodning, spontan udveksling og samtidig kontrol fungerer godt

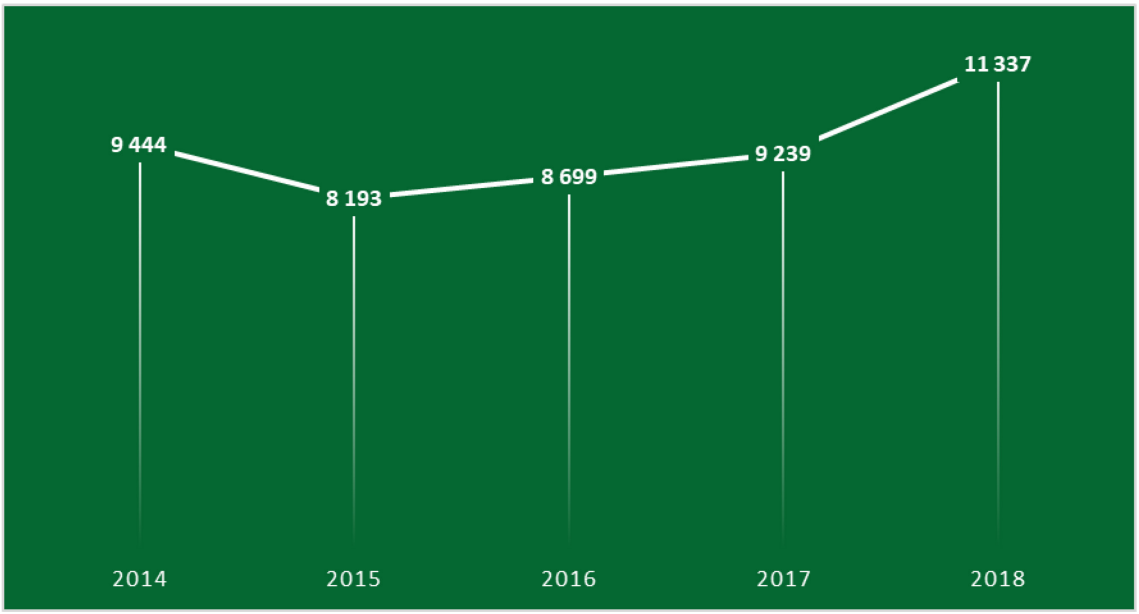
Udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger fungerer rimeligt godt til trods for forsinkede svar og begrænset feedback

84 Alle de medlemsstater, vi besøgte, havde velfungerende ordninger for udveksling af oplysninger efter anmodning[41] og spontan udveksling af oplysninger[42]. I hele EU har processerne vedrørende udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger nu eksisteret i en årrække, og de anvendes konsekvent med en støt stigning år for år i antallet af oplysninger, der udveksles efter anmodning, og en eksponentiel stigning i antallet af oplysninger, der udveksles spontant (jf. ***figur 12*** og ***figur 13***).

[41] Artikel 5 i DAC.

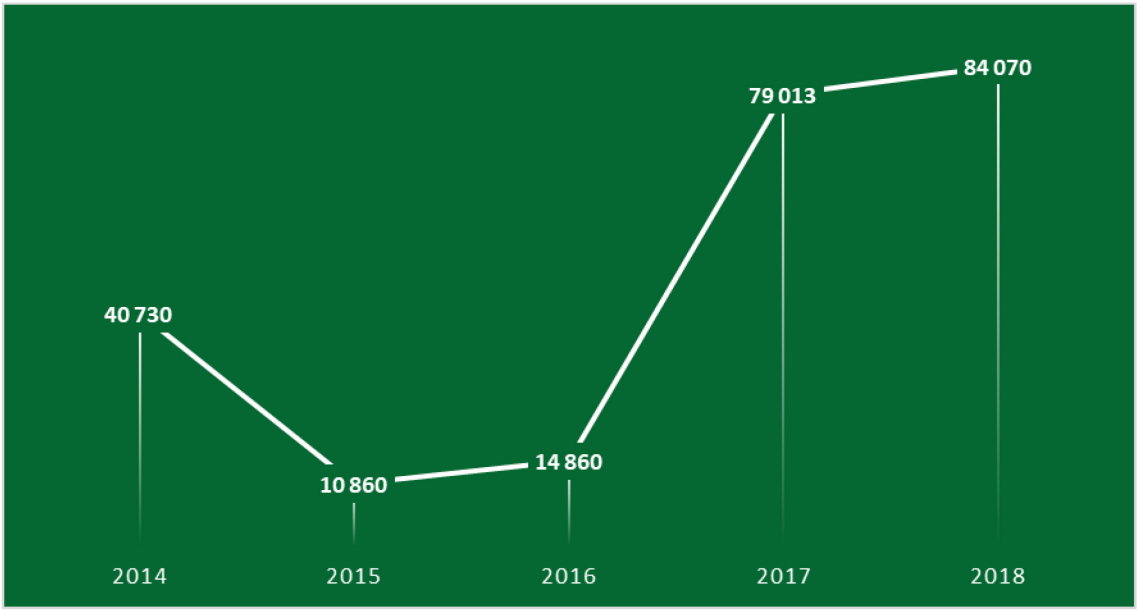
[42] Artikel 9 i DAC.

Figur 12 - Udveksling af oplysninger efter anmodning: antal anmodninger om oplysninger fra medlemsstaterne



Kilde: Kommissionens statistiske data - Udvalget for Administrativt Samarbejde på Beskatningsområdet.

Figur 13 - Spontan udveksling af oplysninger: antal udvekslinger



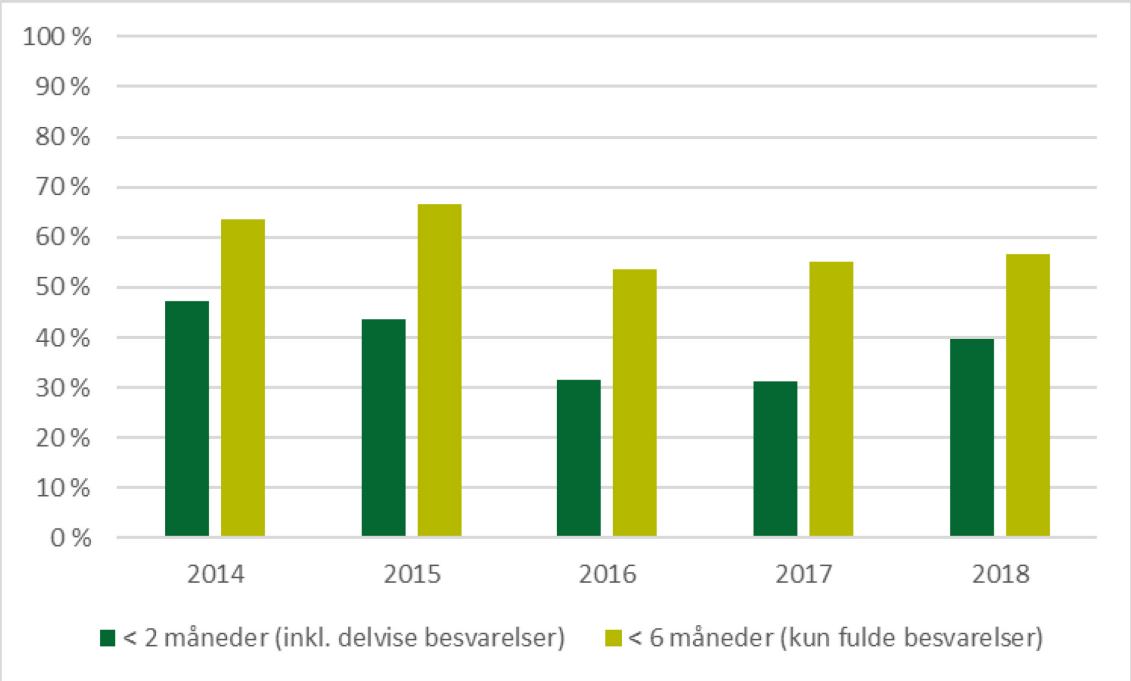
Kilde: Kommissionens statistiske data - Udvalget for Administrativt Samarbejde på Beskatningsområdet.

85 I de medlemsstater, vi besøgte, hidrører de fleste anmodninger om oplysninger fra lokale eller regionale skattekontorer og sendes til de nationale skattemyndigheder til gennemgang. Svarene kontrolleres også først centralt, og der er mulighed for at anmode den medlemsstat, der har sendt oplysningerne, om yderligere oplysninger. Når de centrale skattemyndigheder modtager en anmodning om oplysninger fra udlandet, svarer de direkte, hvis oplysningerne foreligger centralt. De regionale/lokale

skattekontorer inddrages til at behandle mere specifikke eller komplekse anmodninger. Spontane udvekslinger af oplysninger sker sædvanligvis, når et regionalt skattekontor identificerer oplysninger, der er relevante for skatteforholdene i en anden medlemsstat.

86 Ifølge Kommissionens statistiske data for 2014-2018 blev gennemsnitligt 59 % af svarene på anmodninger om oplysninger sendt inden for fristen på seks måneder[43] (jf. ***figur 14***). Vores revision i de fem medlemsstater afslørede, at forsinkelserne generelt opstod, når anmodningerne var komplekse eller ikke var tilstrækkeligt klare.

Figur 14 - Procentdel af svar på anmodninger om udveksling af oplysninger modtaget inden for to og seks måneder



Kilde: Revisionsretten baseret på statistiske data indsamlet af Kommissionen for 2014-2018.

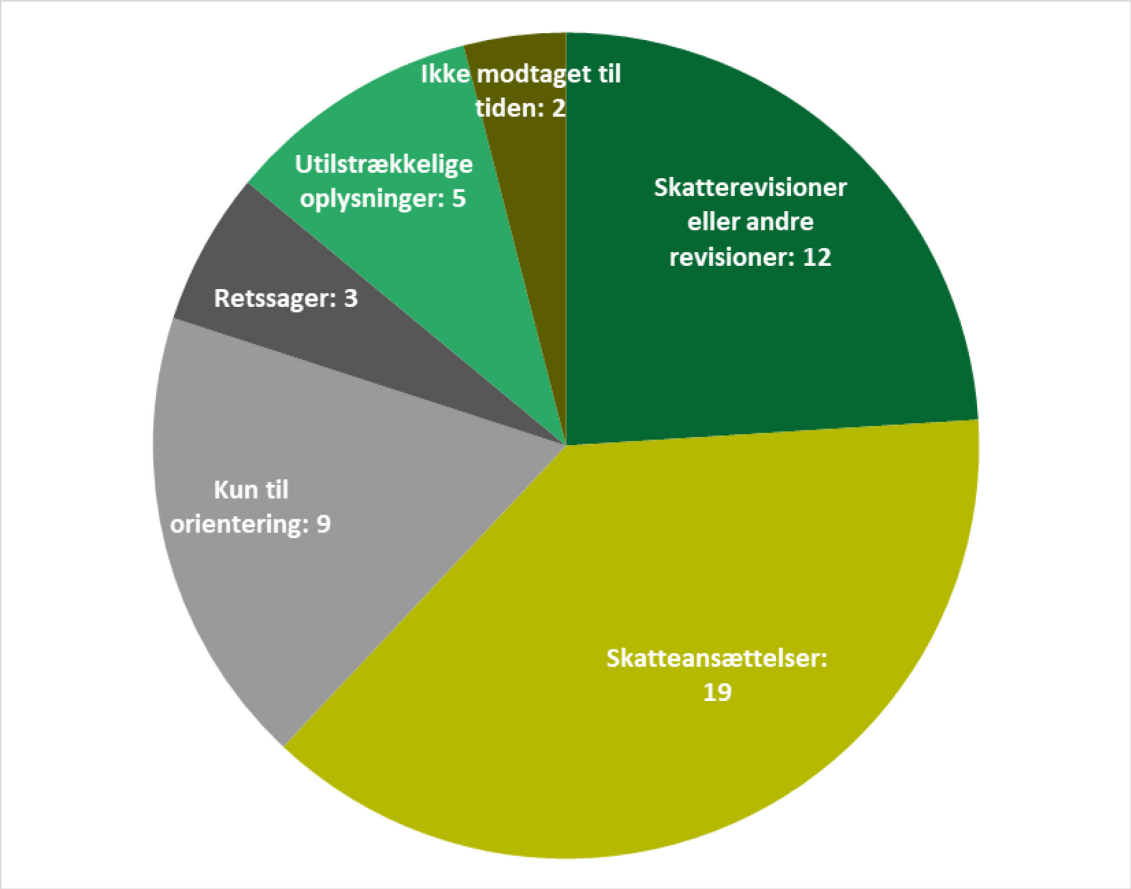
Medlemsstaterne behandler de oplysninger, der indhentes via udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger, på en systematisk måde

87 De fem medlemsstater, vi besøgte, behandlede og sporede generelt alle anmodninger og svar ved hjælp af et særligt IT-system. Med mindre variationer registrerede de systemer, vi så på, oplysninger om frister, feedback og skattekontor. Fristerne blev overvåget, og skattekontorerne gjorde så vidt muligt en indsats for at svare inden for fristerne.

[43] Artikel 7 i DAC.

88 I de fem medlemsstater undersøgte vi 50 svar modtaget fra andre medlemsstater som led i en anmodning om udveksling af oplysninger. I de fleste tilfælde var de indgående oplysninger relevante og kom i tide til at være nyttige for de skattekontorer, der havde anmodet om oplysningerne, og som brugte dem på forskellige måder til at bekræfte manglende oplysninger om skatteyderne, til skatterevisioner eller skatteansættelser eller som beviser i retssager (jf. ***figur 15***).

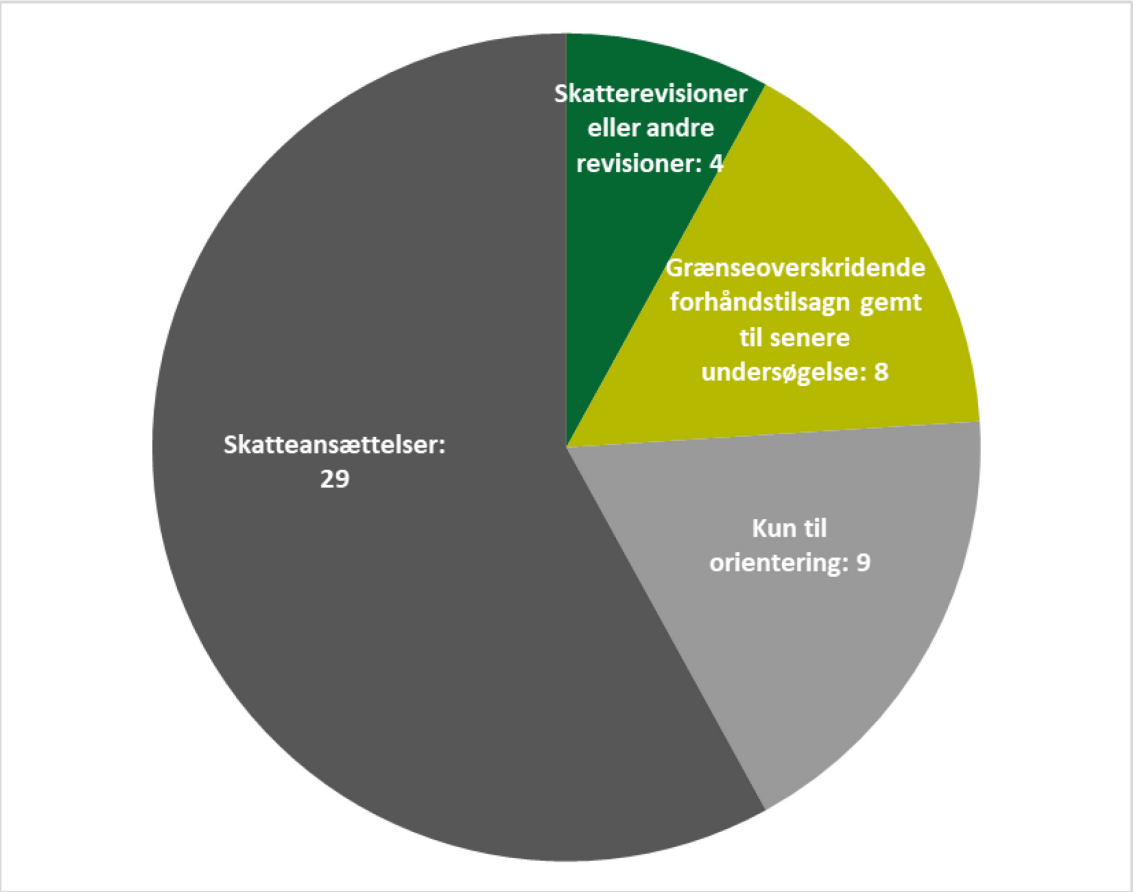
Figur 15 - Anvendelse af svar på anmodninger om udveksling af oplysninger i fem medlemsstater



Kilde: Revisionsretten.

89 Vi undersøgte også 50 dataelementer indhentet via spontan udveksling af oplysninger (jf. ***figur 16***). I alle tilfælde konstaterede vi, at oplysningerne blev gennemgået for at konstatere, om de kunne bruges, og at den medlemsstat, der havde modtaget oplysningerne, fulgte op på dem.

Figur 16 - Brug af oplysninger indhentet via spontan udveksling af oplysninger i fem medlemsstater



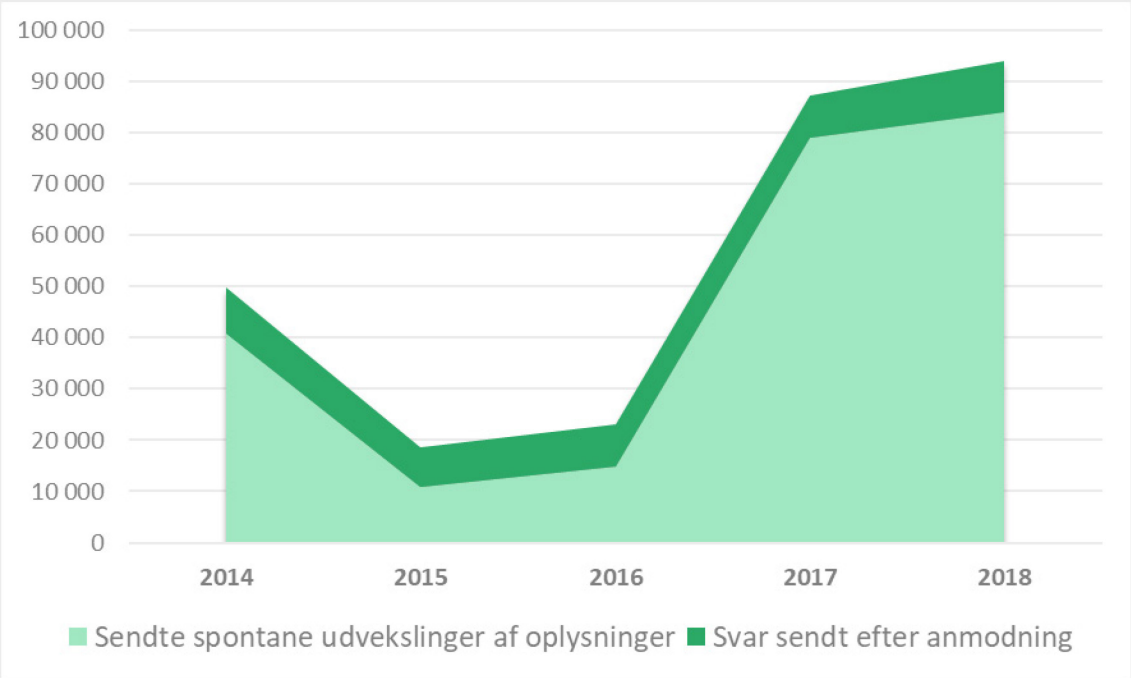
Kilde: Revisionsretten.

Feedbacken på oplysningernes kvalitet er ikke tilstrækkelig i lyset af mængden af oplysninger, der udveksles efter anmodning og spontant

90 Feedback er især nødvendig for at vurdere effektiviteten af DAC. Den skaber også incitamenter for og anerkender de skatteembedsmænd, der gør et stort arbejde for at indsamle oplysningerne. I de medlemsstater, vi besøgte, var der ikke nogen feedbackordning til at vise, hvordan og hvor oplysningerne er mest nyttige. De regionale skattekontorer gav normalt kun feedback, når den medlemsstat, der havde sendt oplysningerne, anmodede om det, og den blev ikke altid givet.

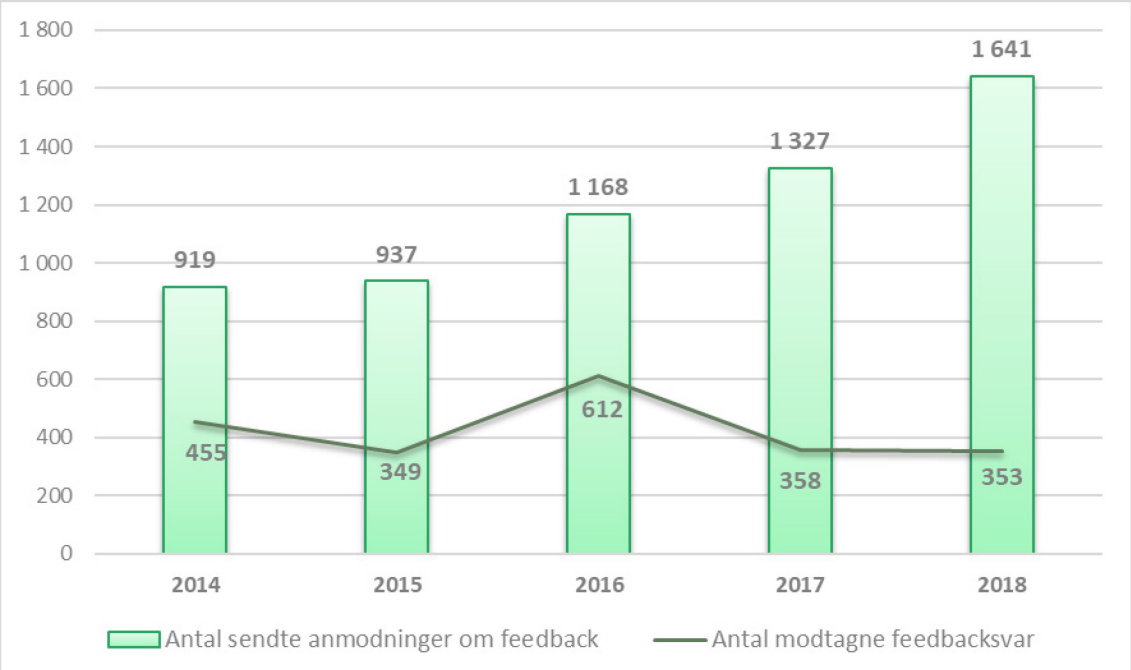
91 Sammenlignet med den samlede mængde oplysninger, der udveksles efter anmodning og spontant, anmoder medlemsstaterne sjældent om feedback. ***Figur 17*** og ***figur 18*** fremhæver den stigende forskel mellem antallet af anmodninger om feedback og antallet af feedbacksvar. For perioden som helhed anmodede de medlemsstater, der sendte oplysninger, kun om feedback i forbindelse med 2,2 % af alle ikkeautomatiske udvekslinger af oplysninger.

Figur 17 - Samlet antal svar på anmodninger om udveksling af oplysninger og samlet antal spontane udvekslinger af oplysninger, 2014-2018



Kilde: Kommissionens statistiske data - Udvalget for Administrativt Samarbejde på Beskatningsområdet.

Figur 18 - Udvikling i mængden af feedback



Kilde: Kommissionens statistiske data - Udvalget for Administrativt Samarbejde på Beskatningsområdet.

Samtidig kontrol: et effektivt værktøj

92 Samtidig kontrol, der er koordineret af to eller flere medlemsstater, rettet mod skatteydere, der er af "fælles eller komplementær interesse"[44], kan være mere effektiv end kontrol udført af kun en enkelt medlemsstat.

93 I perioden 2014-2018 foretog medlemsstaterne 660 samtidige kontroller i forbindelse med revisioner inden for direkte og indirekte beskatning eller direkte beskatning kombineret med moms.

94 Vi undersøgte fem samtidige kontroller indledt af hver af de medlemsstater, vi besøgte, og fem kontroller, som den pågældende medlemsstat på anden vis havde deltaget i (i begge tilfælde medmindre antallet af sådanne kontroller var mindre end fem). Generelt var kontrollerne meget effektive med hensyn til:

- supplerende skatteansættelser
- udveksling af bedste praksis inden for vurdering af virksomhedsstrukturer
- tidlig afdækning af ordninger for skattesvig, inden de kunne udvides til flere medlemsstater.

95 Generelt viste den samtidige kontrol sig at være et effektivt værktøj. Selv medlemsstater, der havde deltaget i meget få kontroller, bedømte dem til at være et godt værktøj til udveksling af oplysninger, erfaringer og bedste praksis.

Der er i vid udstrækning ikke adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at måle performance med hensyn til udvekslingen af oplysninger

96 Skattemyndighederne skal have klare skøn over indtægtstab som følge af skatteundgåelse og -unddragelse og træffe passende afhjælpende foranstaltninger. Vi vurderede, hvordan EU og medlemsstaterne indsamler oplysninger om størrelsen af ubetalte skattebeløb og indvirkningen af DAC.

---

[44] Artikel 12 i DAC.

Ad hoc-projekter giver et skøn over indtægtstab som følge af skatteundgåelse og -unddragelse, men der mangler en fælles EU-ramme for performanceovervågning

97 I 2018 udarbejdede Kommissionen og 15 medlemsstater en rapport om manglende skatteindtægter fra virksomheder[45]. I 2019 fik Kommissionen også udarbejdet en undersøgelse om privatpersoners skatteunddragelse[46] med fokus på offshoreformuer (EU-skatteyderne anslås at have 1,5 billioner euro offshore) og de dermed forbundne tab af skatteindtægter (anslået til gennemsnitligt 46 milliarder euro i EU om året). Begge disse rapporter nævner vigtigheden af, at DAC bekæmper skatteundgåelse og -unddragelse. Der er dog ikke på nuværende tidspunkt nogen planer om at anslå skattegabet ved hjælp af data fra udvekslinger af oplysninger i henhold til DAC (herunder data om multinationale selskabers overførsler af overskud).

98 En fælles ramme for performanceovervågning er afgørende for at nå de tre DAC-mål (punkt ***11***), da den vil give skattemyndighederne et bedre overblik over de områder, der er hårdest ramt af skatteunddragelse og skatteundgåelse, og give dem mulighed for at afsætte de nødvendige ressourcer. Trods dette anvendes der ikke et fælles sæt performanceindikatorer i EU til at måle effektiviteten af udvekslingen af skatteoplysninger.

99 Hidtil har ingen Fiscalis-projektgruppe eller andre tiltag behandlet spørgsmålet om performanceovervågning. Kommissionen og medlemsstaterne besluttede at indlede et sådant projekt i 2019 og afholdt flere møder i 2020, men på grund af covid-19-krisen var der ingen tilgængelige oplysninger på tidspunktet for vores revision.

100 I sin evaluering fra 2019 af DAC[47] anerkendte Kommissionen, at den ikke har det fulde overblik over omkostningerne og fordelene ved udvekslingen af skatteoplysninger, fordi den, i mangel på en fælles tilgang i medlemsstaterne, kun havde adgang til undersøgelser, egenvurderinger og antagelser. Belgien og Finland vurderede f.eks. skattegrundlaget for supplerende skatteansættelser i henhold til DAC1 for forskellige referenceår, og skønnet over de yderligere skatteindtægter som

---

[45] "The Concept of Tax Gaps Report II: Corporate Income Tax Gap Estimation Methodologies", Fiscalis Tax Gap Project Group (FPG/041).

[46] GD TAXUD: "Estimating International Tax Evasion by Individuals", Taxation Paper No 76-2019.

[47] Evaluering af Rådets direktiv 2011/16/EU.

følge af ikkeautomatiske udvekslinger af oplysninger i perioden 2014-2017 begrænsede sig til blot seks medlemsstater.

Der mangler også effektive performancerammer i medlemsstaterne

101 Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, havde indført en omfattende performanceramme. Vi konstaterede også, at en medlemsstat ikke anvendte performanceindikatorer, og at de resterende fire medlemsstater traf følgende forskellige foranstaltninger for at måle virkningen af udvekslingen af oplysninger:

- brug af meget begrænsede statistiske data og specifikke vurderinger af yderligere skatteindtægter
- en vurdering af potentialet til yderligere skatteindtægter ved at sende breve til skatteydere om indgående DAC1- og DAC2-oplysninger
- brug af statistiske data i en undersøgelse af manglende skatteindtægter fra virksomheder og enkeltpersoner, hvor risiciene blev vurderet efter sektor og region
- vurdering af yderligere skatteindtægter på grundlag af feedback om brug af skatteoplysninger. Vi kunne ikke kontrollere, om de data, skønnene var baseret på, var fuldstændige.

102 I kun en af de fem medlemsstater, vi besøgte, var der dokumentation for, at de lokale skattekontorer systematisk indsamlede og indberettede data om brug af indgående oplysninger, således at de nationale myndigheder kunne udarbejde omtrentlige skøn. Alle de andre medlemsstater manglede automatisk feedback mellem de lokale/regionale kontorer og de centrale myndigheder.

103 To af de fem medlemsstater havde produktivitetsindikatorer (f.eks. for data, som udveksles, matches og indsættes i selvangivelser på forhånd), mens én ikke havde nogen indikatorer. Én medlemsstat udarbejdede aggregerede statistikker for skatteansættelsesbeløb, morarenter og opfølgningsforanstaltninger.

104 Tre medlemsstater havde ikke beregnet omkostningerne ved gennemførelsen af DAC. Én havde udarbejdet et omkostningsoverslag umiddelbart før vores revision, og en anden medlemsstat udarbejdede et overslag under revisionen. Én medlemsstat indsamlede data om de yderligere skatteindtægter, der blev indsamlet som følge af DAC1- og DAC2-udvekslinger, men indsamlede ikke systematisk oplysninger om fordelene.

Konklusioner og anbefalinger

105 Vores overordnede konklusion er, at systemet for udveksling af skatteoplysninger er veletableret, men at der bør gøres en større indsats med hensyn til overvågning, sikring af datakvalitet og brug af de modtagne oplysninger.

106 Vores hovedkonklusion om Kommissionens arbejde er, at Kommissionen har etableret en passende ramme for udvekslingen af skatteoplysninger, men at den ikke proaktivt overvåger gennemførelsen af lovgivningen, ikke yder tilstrækkelig vejledning og ikke måler systemets resultater og virkning.

107 På grundlag af de fem medlemsstater, vi besøgte, konkluderede vi, at de udvekslede oplysninger var af begrænset kvalitet og ikke blev brugt i tilstrækkelig grad. Der blev desuden truffet begrænsede foranstaltninger til at overvåge systemets effektivitet. Nedenstående anbefalinger er rettet til de fem medlemsstater, vi besøgte (Cypern, Italien, Nederlandene, Polen og Spanien), men kan også finde anvendelse på andre.

108 Kommissionen har etableret en klar og gennemsigtig lovgivningsmæssig ramme for systemet for udveksling af skatteoplysninger (jf. punkt ***23***-***28***). Visse former for indkomst indtjent af ikkehjemmehørende skatteydere kan dog stadig undgå beskatning i deres bopælsmedlemsstater. Det gælder indkomstkategorier, der ikke indgår i den obligatoriske DAC-indberetning (jf. punkt ***29***-***33***).

Anbefaling 1 - Øge dækningen af EU's lovgivningsmæssige ramme

For at sikre, at alle indkomstkategorier beskattes korrekt, bør Kommissionen fremsætte lovgivningsforslag med henblik på:

a) at gøre det obligatorisk for medlemsstaterne at indberette alle DAC1-indkomstkategorier

b) at udvide anvendelsesområdet for den obligatoriske udveksling af oplysninger til at omfatte kryptovalutaer, indkomst i form af udbytte, der ikke er knyttet til en forvaltningskonto, og grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager udstedt til fysiske personer.

Tidshorisont: inden udgangen af 2022

109 Kommissionen overvåger gennemførelsen af DAC-lovgivningen i medlemsstaterne og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de overholder fristerne for gennemførelsen. Kommissionens overvågning omfatter dog ikke at træffe direkte og effektive foranstaltninger til at håndtere den manglende kvalitet i de data, medlemsstaterne videresender, besøg i medlemsstaterne eller effektiviteten af de sanktioner, medlemsstaterne pålægger ved overtrædelser af DAC's bestemmelser om indberetning (jf. punkt ***34***-***38***).

110 Fiscalis 2020 fungerer godt og giver medlemsstaterne fora til udveksling af bedste praksis. Programmet finansierer også en lang række samtidige kontroller, der hjælper medlemsstaterne til at koordinere deres skatteansættelser (jf. punkt ***39***-***41***). Kommissionen gav medlemsstaterne retningslinjer for gennemførelsen af DAC1 og DAC2. Den har dog endnu ikke udstukket retningslinjer for de efterfølgende direktiver og kun givet begrænset vedledning i risikoanalyse og brug af de indgående oplysninger (jf. punkt ***42***-***44***).

Anbefaling 2 - Udvikle overvågningen og vejledningen

Kommissionen bør:

a) træffe direkte og effektive foranstaltninger til at håndtere den manglende kvalitet i de data, medlemsstaterne videresender, som påpeget i Kommissionens evaluering fra 2018 af DAC

b) udvide sine overvågningsaktiviteter til at omfatte andre spørgsmål end gennemførelsen af DAC-lovgivningen såsom besøg i medlemsstaterne og sanktioner

c) videreudvikle sin vejledning til medlemsstaterne om gennemførelse af DAC-lovgivningen, risikoanalyse og brug af de modtagne skatteoplysninger.

Tidshorisont: inden udgangen af 2023

111 Medlemsstaterne foretager sjældent kvalitetskontrol af DAC1-data, før de sender dem til andre medlemsstater. De kæder f.eks. sjældent oplysningerne sammen med et skatteregistreringsnummer, der er udstedt af skatteyderens bopælsland. Derudover er der store forskelle med hensyn til antallet af de kategorier, der indberettes af de enkelte medlemsstater (jf. punkt ***45***-***50***).

112 De nationale skattemyndigheder foretager kun få kontroller af kvaliteten af de DAC2-data, der indberettes af de finansielle institutioner. De indberettede data er derfor ikke fuldstændige og kan være unøjagtige. Der er desuden en risiko for, at de sanktioner, medlemsstaterne anvender for ukorrekt eller ufuldstændig indberetning, ikke er tilstrækkeligt afskrækkende til at sikre fuld overholdelse af kravene om indberetning af DAC2-oplysninger (jf. punkt ***51***-***55***).

113 Den årlige feedback fra medlemsstaterne om de data, de modtager, begrænser sig til de matchrater, de opnår med deres nationale databaser, og vedrører sjældent spørgsmål om datakvalitet (jf. punkt ***56***).

Anbefaling 3 - Forbedre kvaliteten og fuldstændigheden af DAC1- og DAC2-data

For at sikre, at de indberettede og udvekslede skatteoplysninger udnyttes bedst muligt, bør medlemsstaterne:

a) indberette alle DAC1-indkomstkategorier

b) indføre og anvende procedurer for revision af de institutioner, der indberetter DAC2-oplysninger

c) indføre et system til kontrol af kvaliteten og fuldstændigheden af DAC1- og DAC2-data

d) inddrage kvalitative aspekter i deres årlige bilaterale feedback om indgående oplysninger.

Tidshorisont: inden udgangen af 2023

114 De forskellige systemer, medlemsstaterne anvender til at matche oplysninger, skaber varierende resultater (nogle er mere vellykkede end andre). I de fleste tilfælde begrænses matchningen af de indgående data af problemer med oplysningernes dårlige kvalitet og ufuldstændighed. Data uden et match bruges på nuværende tidspunkt ikke til yderligere analyser (jf. punkt ***57***-***63***).

115 Selv om en struktureret risikoanalyse af de indgående data er afgørende for effektiv beskatning af den relevante indtægt anvendte medlemsstaterne generelt ikke standardprocedurer for risikoanalyse. Langt størstedelen af de DAC1- og DAC2-skatteoplysninger, der indsamles og udveksles, bruges endvidere kun i begrænset omfang til at foretage yderligere skatteansættelser (jf. punkt ***64***-***71***).

116 Medlemsstaterne uploader obligatoriske DAC3-data til EU's centrale register, men reglerne udelukker udtrykkeligt grænseoverskridende forhåndstilsagn udstedt til fysiske personer fra dette krav. Oplysningerne er til tider af dårlig kvalitet (manglende navne på skatteydere, for overfladiske sammendrag af tilsagn) (jf. punkt ***72***-***76***). Ingen af de medlemsstater, vi besøgte, har systematiske procedurer for risikoanalyse af DAC3-data eller brug af oplysningerne i DAC3-registret (jf. punkt ***77*** og ***78***).

117 Medlemsstaterne sikrer ikke generelt, at alle de virksomheder, der indberetter oplysninger, overholder reglerne om indberetning af DAC4-data, og sætter i stedet deres lid til virksomhedernes velvilje (jf. punkt ***79***-***81***). Meget få DAC4-dataelementer bruges endvidere til skatteopfølgning (jf. punkt ***82*** og ***83***).

Anbefaling 4 - Bruge de modtagne oplysninger bedre

Medlemsstaterne bør bruge alle indgående oplysninger i videst muligt omfang. Med henblik herpå bør de især:

a) indføre procedurer for systematisk risikoanalyse af oplysninger, der modtages fra andre medlemsstater

b) foretage yderligere analyse af DAC1- og DAC2-data uden et match for at matche dem med relevante skatteydere og bruge de opnåede oplysninger til at ansætte de relevante skatter

c) inddrage klare data og omfattende sammendrag af de grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger, de uploader til EU's centrale register

d) indføre procedurer til at sikre, at de indberettede DAC4-data er fuldstændige og af tilstrækkelig god kvalitet.

Tidshorisont: inden udgangen af 2022

118 De medlemsstater, vi besøgte, har indført effektive ordninger for udveksling af oplysninger efter anmodning og spontan udveksling af oplysninger. Trods en eksponentiel stigning i antallet af anmodninger i den reviderede periode er medlemsstaterne i stand til at overholde fristerne, og de fleste forsinkelser skyldes komplekse anmodninger. Det er dog meget sjældent, at der gives feedback mellem medlemsstaterne (jf. punkt ***84***-***91***).

119 Samtidige kontroller er et effektivt og værdsat værktøj, som medlemsstaterne bruger intensivt til at vurdere beskatningen af grænseoverskridende transaktioner. De bliver stadig mere almindelige og finansieres af Fiscalis 2020 (jf. punkt ***92***-***95***).

120 Selv om både Kommissionen og medlemsstaterne har arbejdet sporadisk på at håndtere skattegabet som følge af enkeltpersoners skatteunddragelse og -undgåelse, er der ikke iværksat nogen projekter til at anslå skattegabet ud fra DAC-oplysninger (jf. punkt ***96*** og ***97***). Der er ikke nogen fælles ramme for overvågning af virkningen af systemet for udveksling af oplysninger, selv om visse medlemsstater har foretaget analyser af de fordele, dette kunne medføre, dog uden noget entydigt resultat. Der var stort set ingen ordninger for konsekvent feedback fra de regionale til de centrale myndigheder til at muliggøre en grundig analyse af fordelene ved at modtage oplysninger fra udlandet (jf. punkt ***98***-***104***).

Anbefaling 5 - Overvåge virkningen af udvekslingen af oplysninger

Kommissionen bør sammen med medlemsstaterne etablere en pålidelig fælles ramme for måling af fordelene ved systemet for udveksling af skatteoplysninger.

Tidshorisont: inden udgangen af 2022

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 8. december 2020.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag

Bilag I - Revisionsrettens revisionsmetode i Kommissionen

Vi udførte revisionen i Kommissionen i to faser: en forberedelsesfase og revisionsarbejdet i marken.

For at indsamle oplysninger og data, der kunne være nyttige for revisionsarbejdet i medlemsstaterne, og sammenligne EU-lovgivningen med den bedste internationale praksis aflagde vi i forberedelsesfasen indledende besøg i GD for Beskatning og Toldunion. Vi besøgte de rumænske skattemyndigheder (ANAF) og den luxembourgske skatteforvaltning med henblik på at indsamle oplysninger og analyserede alle de tilgængelige rapporter fra de overordnede revisionsorganer.

Vi drøftede revisionsmetoden med Kommissionen (revisionsspørgsmål, -kriterier og -standarder). GD TAXUD gav os adgang til de relevante arbejdsgrupper vedrørende administrativt samarbejde inden for direkte beskatning i Kommissionens systemer. Endelig undersøgte vi relevante performanceoplysninger, som f.eks. GD TAXUD's forvaltningsplaner og årlige aktivitetsrapporter.

Som led i revisionsarbejdet i marken analyserede vi de svar og oplysninger, vi fik fra et generelt spørgeskema, der blev sendt til Kommissionen. Spørgeskemaet, som blev udfyldt af GD TAXUD og vedhæftet dokumentation, fokuserede på, i hvilket omfang Kommissionen har udviklet en fornuftig ramme for udveksling af skatteoplysninger i EU, og omhandlede fire centrale områder: i) overvågningen af lovgivningsprocessen og dens gennemførelse, ii) de retningslinjer, der er udstedt til medlemsstaterne, iii) performancemålingen af systemet for udveksling af skatteoplysninger og iv) fora og retningslinjer for udveksling af bedste praksis.

Vi sendte dem endvidere et supplerende spørgeskema for at afklare udestående spørgsmål, ligesom vi afholdt videokonferencer med GD TAXUD for at drøfte de foreløbige resultater og udkastet til konklusioner og anbefalinger.

Bilag II - Revisionsrettens revisionsmetode i medlemsstaterne

Vi udførte revisionen i to faser: en forberedelsesfase og revisionsarbejdet i marken.

a) I forberedelsesfasen traf vi følgende foranstaltninger:

- forberedende arbejde i Kommissionen (GD TAXUD) og skrivebordsarbejde for at indsamle oplysninger og data, der kunne være nyttige i forbindelse med revisionsarbejdet i medlemsstaterne og for at sammenligne EU-lovgivningen med den bedste internationale praksis
- skrivebordskontrol af den relevante lovgivning, de relevante rapporter og andre dokumenter og analyse af data og statistikker fra Kommissionen og medlemsstaterne
- drøftelser med det belgiske overordnede revisionsorgan om en revision af den belgiske skattemyndigheds automatiske udveksling af skatteoplysninger
- et besøg hos de rumænske skattemyndigheder med henblik på indsamling af viden, hvor de praktiske aspekter af og vanskelighederne ved systemet, blev drøftet.

b) Vi udvalgte fem medlemsstater: Cypern, Italien, Nederlandene, Polen og Spanien. Udvælgelsen af medlemsstater var baseret på følgende risikokriterier:

- procentdel af modtagne svar på anmodninger om udveksling af oplysninger sendt til andre medlemsstater
- antal kategorier af oplysninger udvekslet af de enkelte medlemsstater under DAC1
- antal modtagne informationsmeddelelser i de enkelte medlemsstater under DAC2
- antal grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger, som var uploadet i den centrale database til DAC3-formål.

c) Anden fase: revisionsarbejdet i marken i de udvalgte medlemsstater, hvor vi fokuserede på udformningen og gennemførelsen af systemet for udveksling af skatteoplysninger, navnlig hvordan medlemsstaterne udveksler oplysningerne, og hvordan de bruger de oplysninger, de modtager.

Vi sendte et spørgeskema til de udvalgte medlemsstater. Dette indeholdt spørgsmålet om, hvordan medlemsstaterne har gennemført udvekslingen af oplysninger, og hvorvidt de bruger de modtagne oplysninger optimalt til at sikre fair beskatning. I medlemsstaterne drøftede vi svarene i spørgeskemaerne med embedsmænd fra skattemyndighederne inden for udveksling af skatteoplysninger, administrativt samarbejde, revision og kontrol.

Forud for vores besøg udvalgte vi stikprøver af de oplysninger, som de besøgte medlemsstater havde modtaget og sendt, og som vi undersøgte på stedet:

i) 15 modtagne DAC1-meddelelser

ii) 15 modtagne DAC2-meddelelser

iii) ti svar på anmodninger om udveksling af oplysninger modtaget fra andre medlemsstater og ti svar sendt af den besøgte medlemsstat

iv) ti spontane udvekslinger af oplysninger modtaget fra andre medlemsstater

v) ti modtagne grænseoverskridende forhåndstilsagn

vi) ti modtagne land for land-rapporter

vii) fem samtidige kontroller af direkte skatter indledt af den besøgte medlemsstat (hvis der var under fem tilgængelige kontroller, undersøgte vi dem alle) og fem samtidige kontroller, hvori de besøgte medlemsstater havde deltaget.

Bilag III - DAC's historie med lovgivningsmæssige ændringer og nuværende gennemførelsesforordninger

Tidslinje for DAC-lovgivningen

- **DAC1** Rådet for Økonomi og Finans (Økofinrådet) vedtog Rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF den 15. februar 2011. Direktivet trådte i kraft den 11. marts 2011, som var den dato, hvor det blev offentliggjort i EU-Tidende, men blev først bindende for medlemsstaterne den 1. januar 2013 (bortset fra reglerne om automatisk udveksling af oplysninger, der blev bindende den 1. januar 2015).

- **DAC2** Den 9. december 2014 vedtog Økofinrådet Rådets direktiv 2014/107/EU om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti. Direktivet blev offentliggjort i EU-Tidende den 16. december 2014 og trådte i kraft tyve dage senere. De første udvekslinger blev obligatoriske den 30. september 2017.

- **DAC3** Den 8. december 2015 vedtog Økofinrådet Rådets direktiv (EU) 2015/2376 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger. Direktivet trådte i kraft den 18. december 2015, som var den dato, på hvilken det blev offentliggjort i EU-Tidende. De første udvekslinger blev obligatoriske den 30. september 2017.

- **DAC4** Den 25. maj 2016 vedtog Økofinrådet Rådets direktiv (EU) 2016/881 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med land for land-rapporteringen. Direktivet trådte i kraft den 30. juni 2016, som var den dato, på hvilken det blev offentliggjort i EU-Tidende. De første udvekslinger blev obligatoriske den 30. juni 2018.

- **DAC5** Den 6. december 2016 vedtog Økofinrådet Rådets direktiv (EU) 2016/2258 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger om bekæmpelse af hvidvask af penge. Dette direktiv trådte i kraft på datoen for vedtagelsen.

- **DAC6** Den 25. maj 2018 vedtog Økofinrådet Rådets direktiv (EU) 2018/822 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet i forbindelse med indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger. Direktivet blev

offentliggjort i EU-Tidende den 5. juni 2018 og trådte i kraft tyve dage senere. De første udvekslinger blev obligatoriske den 31. oktober 2020.

Gennemførelsesforordninger vedrørende DAC

- Den 6. december 2012 vedtog Europa-Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) nr. 1156/2012**. Denne forordning omhandler de formularer, der skal anvendes til udveksling af oplysninger efter anmodning, spontane udvekslinger, anmodninger om meddelelser og feedback. Forordningen trådte i kraft den 10. december 2012 og har fundet anvendelse siden den 1. januar 2013.

- Den 15. december 2014 vedtog Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) nr. 1353/2014 om ændring af forordning (EU) nr. 1156/2012**. Forordningen omhandler det elektroniske format, der skal anvendes til den obligatoriske automatiske udveksling af oplysninger. Den trådte i kraft den 22. december 2014 og har fundet anvendelse siden den 1. januar 2015.

- Den 15. december 2015 vedtog Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) 2015/2378** om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i Rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet. Den erstattede gennemførelsesforordning (EU) nr. 1156/2012 med nye bestemmelser om det elektroniske format, der skal anvendes til automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti. Den trådte i kraft den 21. december 2015 og har fundet anvendelse siden den 1. januar 2016.

- Den 9. november 2016 vedtog Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) 2016/1963 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2015/2378** for så vidt angår standardformularer og sprogordninger, der skal anvendes i forbindelse med Rådets direktiv (EU) 2015/2376 og (EU) 2016/881. Den trådte i kraft den 1. december 2016 og har fundet anvendelse siden den 1. januar 2017, dog visse bestemmelser først siden den 5. juni 2017.

- Den 22. januar 2018 vedtog Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) 2018/99 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2015/2378** for så vidt angår formatet og betingelserne for meddelelse af den årlige vurdering af effektiviteten af den automatiske udveksling af oplysninger og listen over de statistiske oplysninger, som medlemsstaterne skal fremsende med henblik på evalueringen af Rådets direktiv 2011/16/EU. Forordningen trådte i kraft den 12. februar 2018.

- Den 28. marts 2019 vedtog Kommissionen **gennemførelsesforordning (EU) 2019/532 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) 2015/2378** for så vidt angår standardformularer, herunder sprogordninger, til den obligatoriske automatiske udveksling af oplysninger om indberetningspligtige grænseoverskridende ordninger. Den trådte i kraft den 18. april 2019 og har fundet anvendelse siden den 1. juli 2020.

Bilag IV - Sammenligning af DAC2 og OECD-rammen

Aspekt	Global standard	DAC2
Databeskyttelse	Generelle bestemmelser på højt niveau	Detaljerede bestemmelser om gennemførelse af EU's databeskyttelsesramme
Struktur	Kun aftalen mellem kompetente myndigheder er undertegnet. Den fælles indberetningsstandard gennemføres på nationalt plan.	Kun nogle aspekter af aftalen mellem kompetente myndigheder er medtaget; resten er allerede en del af DAC1. Den fælles indberetningsstandard findes i bilag I; vigtige aspekter af kommentarerne findes i bilag II (ændring i omstændighederne, egenerklæring til nye enhedskonti, et finansielt instituts hjemsted, ført konto, truster, der er passive NFE'er, adresse på enhedens hovedkontor). Sproget er tilpasset, så det afspejler de to bilags multilaterale sammenhæng (f.eks. "medlemsstaterne" i stedet for "jurisdiktion").
Afdeling I, afsnit D, i den fælles indberetningsstandard	Omfatter et scenarie, hvor ii) den nationale lovgivning i den relevante indberetningspligtige jurisdiktion ikke kræver indhentelse af det skatteregistreringsnummer, der er udstedt af den pågældende indberetningspligtige jurisdiktion.	På grundlag af deres retssystemer vurderede ingen af medlemsstaterne, at denne situation fandt anvendelse på dem.
Afdeling I, afsnit E, i den fælles indberetningsstandard	En af betingelserne for indberetning af fødested er, at fødestedet ikke skal indberettes, medmindre det indberettende finansielle institut på anden vis er forpligtet til at indhente og indberette det i henhold til national lovgivning, og det er tilgængeligt blandt de elektronisk søgbare data, der opbevares af det indberettende finansielle institut.	Betingelsen om indberetning af fødested er blevet udvidet til også at omfatte tilfælde, hvor det indberettende finansielle institut på anden vis er forpligtet til at indhente og indberette det i henhold til et gældende EU-retsinstrument eller et, som var gældende dagen inden dette direktivs ikrafttræden. Det skal sikre standarden for indberetning af

Aspekt	Global standard	DAC2
		fødested, selv efter en eventuel ophævelse af rentebeskatningsdirektivet.
Afdeling I, afsnit F, i den fælles indberetningsstandard	Indfasning af kravet vedrørende bruttoafkast (inspireret af den amerikanske Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA).	Ingen indfasning af kravet vedrørende bruttoafkast (efter tidsplanen for de lande, der først begyndte at anvende den fælles indberetningsstandard).
Afdeling III, afsnit A, i den fælles indberetningsstandard	Undtagelse for forsikringer, hvor den indberettende finansielle institution som følge af lovgivningen reelt (lempes yderligere i kommentarerne) er forhindret i at sælge en sådan aftale til personer, der er bosiddende i en indberetningspligtig jurisdiktion.	Undtagelsen finder ikke anvendelse i EU, da den lovgivningsmæssige ramme ikke opfylder betingelserne i den fælles indberetningsstandard og kommentarerne.
Den fælles indberetningsstandard Afdeling VII, afsnit B, Afdeling VIII, afsnit C, stk. 9 Afdeling VIII, afsnit E, stk. 4 Afdeling VIII, afsnit E, stk. 6	Kommentarerne til disse afsnit indeholder alternative bestemmelser om: - gruppeforsikringsaftaler med kontantværdi og gruppeannuitetsaftaler - nye konti for allerede eksisterende kunder - tilknyttet enhed - standardiseret branchekodesystem.	For at fungere ordentligt er de fire dele af kommentarerne om "alternative regler" for finansielle institutioner blevet indarbejdet i bilag I.
Den fælles indberetningsstandard Afdeling VIII, afsnit B, stk. 1, litra c) Afdeling VIII	Listerne over ikkeindberettende finansielle institutter og undtagne konti er defineret i national lovgivning.	Listerne over ikkeindberettende finansielle institutter og undtagne konti er defineret i national lovgivning. Medlemsstaterne underretter Kommissionen om listerne (og ændringer heraf), og Kommissionen offentliggør dem i EU-Tidende.

Aspekt	Global standard	DAC2
Den fælles indberetningsstandard Afdeling VIII, afsnit D, stk. 5	Ved "deltagende jurisdiktion" forstås en jurisdiktion i) med hvilken EU har indgået en aftale om, at denne jurisdiktion vil fremlægge de oplysninger, der er anført i afdeling I, og ii) som er opført på en offentliggjort liste.	Udtrykket "deltagende jurisdiktion" omfatter udtrykkeligt alle medlemsstater og enhver anden jurisdiktion, med hvilken EU har indgået en aftale om, at denne jurisdiktion vil fremlægge de oplysninger, der er anført i afdeling I.

Kilde: Revisionsretten baseret på data fra GD TAXUD.

Bilag V - Lovgivningsprocedure: varighed og ændringer (DAC1 til DAC4)

Trin/ spørgsmål	DAC1	DAC2	DAC3	DAC4
Vedtagelse af COM-dokument	2.2.2009	12.6.2013	18.3.2015	28.1.2016
Europa-Parlamentets betænkning	10.2.2010	11.12.2013	27.10.2015	12.5.2016
Politisk enighed i Rådet	7.12.2010	14.10.2014	6.10.2015	8.3.2016
Vedtagelse i Rådet	15.2.2011	9.12.2014	8.12.2015	25.5.2016
Antal kompromisser i processen	5	To (mindst)[48]	6	Ikke relevant
Offentliggørelse i EUT	15.2.2011	16.12.2014	18.12.2015	3.6.2016
Hoved-ændringer i lovgivnings-processen	Indkomst-kategori: Den oprindelige proces omfattede ikke nogen specifikke kategorier. De blev præciseret senere, men kun en kategori blev gjort obligatorisk, mens de i henhold til det oprindelige forslag alle skulle have været obligatoriske.	Forhandlingerne om DAC2 var en ad hoc-proces: Forslaget udviklede sig sideløbende med drøftelserne i OECD, hvor den fælles indberetnings-standard var under udarbejdelse. Én medlemsstat blev indrømmet en længere overgangs-periode for automatisk udveksling af oplysninger.	Tilbagevirkende kraft for tilsagn på fem år i stedet for ti år - Begrænset adgang for Kommissionen til det centrale register - kun til overvågning af direktivets virkning. Anvendelse af direktivet fra 1.1.2017 i stedet for 1.1.2016 (i henhold til Kommissionens forslag)	- Medlems-staterne kan vælge at udsætte forpligtelsen for multinationale tredjelands-koncerners datterselskaber, der er hjemme-hørende i EU, til at indgive de første land for land-rapporter (dvs. for det første regnskabsår, der begynder den 1. januar 2016 eller derefter)

Kilde: Revisionsretten baseret på Europa-Kommissionens dokumenter og oversigter.

[48] Kommissionens dokumenter var ufuldstændige, men der blev indgået mindst to kompromisser.

Bilag VI - Fiscalis 2020

Fiscalis 2020-handlingsprogrammet blev oprettet ved forordning (EU) nr. 1286/2013.

I perioden 2015-2019 nedsatte Kommissionen og medlemsstaterne 11-Fiscalis-"projektgrupper", der skulle drøfte spørgsmål, som specifikt vedrørte gennemførelsen af DAC, de relaterede IT-systemer og den måde, hvorpå de udvekslede oplysninger bruges. Det arbejde, projektgruppen om dataanalyse udførte i 2015-2016, resulterede i udarbejdelsen af Kommissionens retningslinjer for bedste praksis inden for risikoanalyse af oplysninger modtaget i henhold til DAC1 og DAC2.

Programmets mål

Det **overordnede mål** for programmet er at "forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked ved at styrke samarbejdet mellem de deltagende lande, deres skattemyndigheder og deres embedsmænd" (artikel 5, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1286/2013).

Mere specifikt er målene at støtte bekæmpelsen af skattesvig, skatteunddragelse og aggressiv skatteplanlægning samt gennemførelsen af EU-retten på beskatningsområdet. Disse mål nås ved:

- at sikre, at der udveksles oplysninger
- at støtte det administrative samarbejde
- at udbygge de deltagende landes administrative kapacitet, hvor det er nødvendigt.

Opnåelsen af programmets mål måles navnlig på grundlag af:

- tilgængeligheden af, og den fulde adgang til, europæiske informationssystemer på skatteområdet via EU's fælles kommunikationsnetværk
- feedback fra de deltagende lande om resultaterne af programtiltag.

I praksis har Fiscalis følgende **operationelle mål og prioriteter**:

- at gennemføre, forbedre, drive og støtte de europæiske informationssystemer på skatteområdet
- at støtte de administrative samarbejdsaktiviteter
- at udbygge skatteembedsmænds færdigheder og kompetencer

- at styrke forståelsen og gennemførelsen af EU-retten på skatteområdet
- at støtte forbedringen af administrative procedurer og udvekslingen af god administrativ praksis.

Målene for alle programtiltag skal være i overensstemmelse med førnævnte mål og prioriteter, som er baseret på Fiscalis 2020-forordningen og udformes via årlige arbejdsprogrammer. Kommissionen udarbejder og vedtager hvert årlige arbejdsprogram med input fra de deltagende lande.

Tiltag finansieret under Fiscalis 2020

Fælles tiltag arrangeres af og for skatteembedsmænd fra de deltagende lande. De omfatter:

- seminarer og workshopper
- projektgrupper, der nedsættes for en begrænset periode for at nå et på forhånd defineret mål med et præcist defineret resultat
- bilateral eller multilateral kontrol og andre aktiviteter, der er fastsat i EU-retten om administrativt samarbejde
- arbejdsbesøg for at give embedsmænd mulighed for at tilegne sig eller øge deres ekspertise inden for eller viden om skatteområdet
- eksperthold, der etableres for at fremme et struktureret operationelt samarbejde på lang sigt mellem de deltagende lande ved at samle ekspertise
- kapacitetsopbygning i den offentlige forvaltning og støttetiltag
- undersøgelser
- kommunikationsprojekter
- alle andre aktiviteter til støtte for Fiscalis 2020's mål.

Udvikling, vedligeholdelse, drift og kvalitetskontrol af EU-komponenterne af de nye og eksisterende **europæiske informationssystemer**.

Udvikling af fælles uddannelsesaktiviteter for at understøtte de nødvendige faglige færdigheder og den nødvendige faglige viden på beskatningsområdet.

Gennemførelse af programmet

Europa-Kommissionen er ansvarlig for at gennemføre programmet. Den bistås af et udvalg bestående af delegerede fra de enkelte EU-medlemsstater.

Akronymer og forkortelser

AEOI: Automatisk udveksling af oplysninger

BNP: Bruttonationalprodukt

DAC: Direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet

DAC1: Ændring af DAC, som indfører obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger for fem kategorier af indkomst og kapital

DAC2: Ændring af DAC, som udvider anvendelsesområdet for obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger til finansielle konti

DAC3: Ændring af DAC, som indfører obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger om grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger

DAC4: Ændring af DAC, som indfører obligatorisk land for land-rapportering for multinationale koncerner

DAC5: Ændring af DAC for at sikre, at skattemyndighederne har adgang til oplysninger om hvidvaskning af penge

DAC6: Ændring af DAC, som indfører obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger om indberetningspligtige grænseoverskridende skatteordninger

EOIR: Udveksling af oplysninger efter anmodning

G20: Gruppe af finansministre og centralbankchefer fra 19 lande og EU

GD TAXUD: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

PAOE: Tilstedeværelse af en medlemsstats embedsmænd i en anden medlemsstats skattemyndighed eller under administrative undersøgelser, der foretages heri

SEOI: Spontan udveksling af oplysninger

TIN: Skatteregistreringsnummer

Økofinrådet: Rådet (økonomi og finans)

Ordliste

Administrativt samarbejde: Samarbejde mellem medlemsstaterne i form af udveksling og behandling af oplysninger, fælles tiltag eller gensidig bistand med henblik på gennemførelse af EU-retten.

Automatisk udveksling af oplysninger: Systematisk meddelelse af oplysninger, som er defineret på forhånd, fra en jurisdiktion til en anden med forud fastsatte regelmæssige intervaller.

Fiscalis 2020: EU-handlingsprogram, der indgår i Europa 2020-strategien, og som finansierer initiativer iværksat af skattemyndighederne med henblik på at sikre mere velfungerende skattesystemer i EU.

Forhåndsgodkendt prisfastsættelsesordning: En aftale, meddelelse eller et andet instrument eller tiltag med tilsvarende virkninger, der er udstedt af en offentlig myndighed til en bestemt person eller gruppe af personer, og som, forud for grænseoverskridende transaktioner mellem forbundne foretagender, fastlægger kriterierne for prisfastsættelse af overførslen af varer, immaterielle aktiver eller tjenesteydelser mellem de pågældende foretagender.

Fælles kommunikationsnetværk: En fælles platform udviklet af EU, som giver mulighed for elektronisk overførsel af oplysninger mellem forskellige medlemsstaters told- og skattemyndigheder.

Grænseoverskridende forhåndstilsagn: En aftale, meddelelse eller et andet instrument eller tiltag med tilsvarende virkninger, der er udstedt af en offentlig myndighed til en bestemt person eller gruppe af personer, og som vedrører den juridiske eller administrative fortolkning eller skattemæssige behandling af de pågældende personers kommende grænseoverskridende transaktioner eller aktiviteter i en anden jurisdiktion.

Samtidig kontrol: Koordineret kontrol af skattepligtige personers skattemæssige forhold foretaget af to eller flere medlemsstater med fælles eller komplementære interesser.

Skatteregistreringsnummer: Unikt referencenummer, som en skatteyder tildeles af skattemyndighederne.

Skatteunddragelse: Brug af ulovlige midler til at undgå at betale skat, typisk ved at afgive urigtige oplysninger om indkomst til skattemyndighederne. Begrebet anvendes ofte med samme betydning som skattesvig.

Skatteundgåelse: Brug af et retligt arrangement for at komme uden om en forpligtelse til at betale skat, almindeligvis ved at indgå i en række kunstige finansielle arrangementer, hvis hovedformål eller eneste formål er at reducere skatteregningen.

Spontan udveksling af oplysninger: Ikkesystematisk meddelelse af oplysninger fra en jurisdiktion til en anden på et hvilket som helst tidspunkt og uden forudgående anmodning.

Udbytte, der ikke er knyttet til en forvaltningskonto: Udbytte, der ikke indbetales på eller tilskrives en forvaltningskonto.

Udveksling af oplysninger efter anmodning: Udveksling af oplysninger på grundlag af en specifik anmodning fra en jurisdiktion til en anden.

Udveksling af skatteoplysninger: Oplysninger, der udveksles mellem medlemsstaterne til skattemæssige formål.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING: "UDVEKSLING AF SKATTEOPLYSNINGER I EU: ET SOLIDT GRUNDLAG, MEN HULLER I GENNEMFØRELSEN"

RESUMÉ

VI. Kommissionen minder om, at der arbejdes på at måle resultatet og virkningen af anvendelsen af de udvekslede oplysninger (og af administrativt samarbejde generelt). F.eks. udførte Kommissionen en evaluering af direktivet om administrativt samarbejde (DAC) i 2019, og den undersøger regelmæssigt medlemsstaterne.

Med hensyn til den begrænsede kvalitet og anvendelse bemærker Kommissionen, at der er forskelle afhængigt af de forskellige DAC-ændringer.

Kommissionen er generelt enig med Revisionsretten i, at der skal gøres en yderligere indsats.

VII Kommissionen undersøger regelmæssigt anvendelsesområdet for den retlige ramme for at tilpasse den til de nye økonomiske realiteter. I juli 2020 foreslog Kommissionen at udvide udvekslingen af oplysninger til at omfatte indkomst, der er optjent gennem den digitale platformsøkonomi. I handlingsplanen for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningen identificerede Kommissionen behovet for yderligere at udvide DAC til kryptoaktiver.

Kommissionens tjenestegrene har også støttet forskellige gruppers arbejde, hvilket har samlet medlemsstaterne om at udveksle praksis vedrørende anvendelsen af data. På trods af dette skal der stadig gøres yderligere, og at arbejde hen imod bedre anvendelse af data er et af de tiltag, som blev udpeget i handlingsplanen fra juli.

IX. Eftersom der i øjeblikket ikke findes nogen EU-ramme for overvågning af systemets performance og virkning, er Kommissionens tjenestegrene aktivt involveret i det arbejde, der gennemføres gennem Fiscalisprogrammet for at opnå dette.

X. a) Første led: Kommissionen er bekendt med behovet for at forbedre datakvaliteten, og er fast besluttet på at handle, som det fremgår af de foranstaltninger, der blev bebudet i skattehandlingsplanen fra juli. Det bør imidlertid bemærkes, at Kommissionen ikke har direkte adgang til de udvekslede data.

Andet led: Kommissionen erkender, at det ville være nyttigt, at udvide anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger til også at omfatte kryptoaktiver og e-penge (med forbehold af en konsekvensanalyse). Det er blevet udpeget som et tiltag i skattehandlingsplanen fra juli. En udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte indkomst i form af udbytte indbetalt til en konto, der ikke er en forvaltningskonto, vil blive overvejet med forbehold af en konsekvensanalyse. En udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager afgivet til fysiske personer vil kræve en yderligere undersøgelse. Selv om en obligatorisk indberetning af alle DAC1-indkomstkategorierne kunne være meningsfuld, bør det bemærkes, at der allerede er sket fremskridt på dette område takket være DAC7-forslaget.

Tredje led: Kommissionen er enig i, at det er nyttigt at gå videre end verificering af gennemførelsen af lovgivningen. Der vil i passende omfang blive taget hensyn til indvirkningen på Kommissionens og medlemsstaternes midler, især angående besøg i medlemsstaterne. Kommissionen tilslutter sig fuldt ud målet om at have meningsfulde sanktioner og planlægger at fremsætte en samlet lovgivningsmæssig ramme for sanktioner og overholdelsesforanstaltninger, der anvendes for direktivet om administrativt samarbejde og ændringer heraf.

c) Kommissionens tjenestegrene er begyndt at arbejde med dette emne sammen med medlemsstaterne inden for rammerne af en Fiscalis-gruppe.

BEMÆRKNINGER

29. Kommissionen fandt ikke nogen væsentlige lovgivningsmæssige mangler i forbindelse med evalueringen. Den anerkender dog, at det kan være nødvendigt at justere omfanget og formen af det administrative samarbejde for at holde trit med nye udfordringer, efterhånden som de opstår, som følge af nye unddragelsesmønstre samt den økonomiske og teknologiske udvikling. Kommissionen har siden evalueringen fremsat et forslag om at udvide anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger og meddelte i skattehandlingsplanen fra juli 2020, at den har til hensigt yderligere at gennemgå anvendelsesområdet.

30. Kommissionen identificerede i skattehandlingsplanen fra juli 2020 udvidelsen af DAC's anvendelsesområde som et tiltag, eftersom "fremkomsten af alternative betalingsmidler og investeringer — såsom kryptoaktiver og e-penge — truer med at underminere de seneste års fremskridt med hensyn til gennemsigtighed på skatteområdet og udgør en betydelig risiko for skatteunddragelse".

33. Kommissionen bemærker, at en udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte forhåndstilsagn i skattesager til fysiske personer blev overvejet på tidspunktet for vedtagelsen af DAC3, men at dette ikke blev videreført. Forhåndstilsagn afgivet til fysiske personer vil sandsynligvis have begrænsede grænseoverskridende virkninger. At vedtage lovgivning med de deraf følgende forpligtelser for de nationale forvaltninger er derfor muligvis ikke forholdsmæssig. Kommissionen er imidlertid indstillet på at tage spørgsmålet op til fornyet overvejelse.

37. Første led: Dette aspekt er velkendt af Kommissionen og omtales i handlingsplanen for 2020. Kommissionen erkender, at der kan foretages forbedringer, f.eks. gennem igangværende Fiscalis-projekter, som i sidste ende bør føre til en fælles tilgang, og om nødvendigt et initiativ fra Kommissionen.

Tredje led: Fiscalis-dataanalysegruppen vil vurdere, hvordan man bedre kan anvende data i henhold til DAC, hvilket kan udstikke retningslinjer for risikovurdering.

38. Kommissionen er bevidst om dette problem. Forslaget til DAC8, som offentliggøres i handlingsplanen for 2020 for tredje kvartal 2021, og som der arbejdes på, skal indeholde en omfattende retlig ramme for sanktioner, der finder anvendelse for det område, som er omfattet af DAC.

43. Kommissionen har fremmet samarbejdet mellem medlemsstaterne, støttet medlemsstaterne i udvekslingen af bedste praksis samt løsninger vedrørende forskellige aspekter under DAC, som muligvis finder anvendelse i alle medlemsstaterne.

Handlingsplanen for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningen fra juli 2020 har til formål at behandle spørgsmål angående dataanalyse gennem et pilotprojekt med det formål at skabe et fælles IT-værktøj.

76. Andet led: Kommissionen foreslog i sit DAC7-forslag fra juli 2020 at ændre artiklen vedrørende sammendraget af tilsagnene med henblik på yderligere at præcisere hvilke oplysninger, der kan medtages.

81. Kommissionen erkender, at der synes at være underrapportering inden for rammerne af DAC4. Dette kan afhjælpes gennem Kommissionens forslag fra 2016 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2013/34/EU for så vidt angår offentliggørelse af selskabsskatteoplysninger for visse virksomheder og filialer, der giver Kommissionen og interessenter adgang til oplysningerne.

97. Kommissionen erkender, at de data, der udveksles takket være DAC, især data om multinationale selskabers overførsel af overskud, vil være nyttig til at anslå skattegab. Kommissionen har imidlertid ikke direkte adgang til de udvekslede data og skal hver gang anmode medlemsstaterne om at rapportere om omkostninger og fordele på frivillig basis. De fleste af medlemsstaterne leverer i øjeblikket ikke sådanne data, idet en ramme for performanceovervågning på nationalt plan ikke eksisterer eller, hvis den eksisterer, afhænger af forskellige tilgange til at måle effektiviteten af de udvekslede oplysninger (jf. punkt 101).

98. Der arbejdes i Fiscalis-rammen på at måle resultaterne af det administrative samarbejde inden for områderne direkte beskatning og moms. Projektet har til formål at hjælpe medlemsstaterne med at definere metoder til vurdering af skatteindtægter samt ikkemonetære fordele. Projektet har til formål at udarbejde en henstilling om en fælles ramme for performanceovervågning med henblik på evaluering af administrativt samarbejde. Den oprindelige plan var, at dette arbejde skulle afsluttes i begyndelsen af 2021.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

106. Kommissionen minder om, at den overvåger gennemførelsen af de forskellige retsakter, men at den også har overvåget direktivet, f.eks. gennem årlige undersøgelser og en evaluering, som blev afsluttet i 2019.

Kommissionen har i årenes løb fremmet samarbejdet mellem medlemsstaterne og støttet dem i udvekslingen af bedste praksis og løsninger. Kommissionens tjenestegrene har for nylig støttet arbejdet med performancemålningen.

Anbefaling 1 – Øge dækningen af EU's lovgivningsmæssige ramme

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling og mener, at den allerede er delvist gennemført.

Kommissionen minder om, at den har fremsat en udvidelse af antallet af "obligatoriske indkomstkategorier" i dens forslag (DAC7 fra juli 2020). Ved forslaget øges antallet af obligatoriske indkomstkategorier til mindst fire, som skal indberettes i forbindelse med beskatningsperioder fra og med 2024. Der er desuden blevet føjet royalties til de indkomstkategorier, der er genstand for udveksling af oplysninger. Kommissionen vil arbejde på en fuldstændig obligatorisk dækning af indkomstkategorierne i et efterfølgende lovgivningsforslag.

b) Kommissionen accepterer delvist denne anbefaling.

Kommissionen er enig i, at det ville være nyttigt, at udvide anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger til også at omfatte kryptoaktiver og e-penge (med forbehold af en konsekvensanalyse). Det er blevet udpeget som et tiltag i skattehandlingsplanen fra juli. En udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte indkomst i form af udbytte indbetalt til en konto, der ikke er en forvaltningskonto, vil blive overvejet med forbehold af en konsekvensanalyse.

En udvidelse af anvendelsesområdet til at omfatte grænseoverskridende forhåndstilsagn i skattesager afgivet til fysiske personer vil kræve en yderligere undersøgelse.

109. Kommissionen er bevidst om disse problemer. Fiscalis-grupperne undersøger adskillige initiativer til forbedring af datakvaliteten, hvilket bør resultere i bedste praksis inden for aftalt systematik.

Besøg i medlemsstaterne kan være meget nyttige, men eftersom det er tids- og ressourcekrævende, har Kommissionen hidtil ikke været i stand til at prioritere sådanne besøg.

Forslaget til DAC8, som offentliggøres for tredje kvartal 2021, og som der arbejdes på, skal indeholde bestemmelser om en omfattende retlig ramme for sanktioner, der finder anvendelse i DAC.

110. Selv om der ikke er opnået enighed om nogen formelle retningslinjer, har Kommissionen afholdt møder med det formål at give vejledning, og den har besvaret en lang række spørgsmål fra medlemsstaterne om alle udgaverne af DAC. Flere Fiscalis-arbejdsgrupper arbejder i øjeblikket på at forbedre risikoanalysen og anvendelsen af oplysninger.

Anbefaling 2 – Udvikle overvågningen og vejledningen

a) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen er bekendt med behovet for at forbedre datakvaliteten, og er fast besluttet på at handle, som det fremgår af de foranstaltninger, der blev bebudet i skattehandlingsplanen fra juli 2020. Kommissionen planlægger sammen med medlemsstaterne, at arbejde på at udvikle teknologiske løsninger. Kommissionen bemærker desuden, at den ikke har direkte adgang til de udvekslede data.

b) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen erkender, at det er nyttigt at gå videre end verificering af gennemførelsen af lovgivningen. Der vil i passende omfang blive taget hensyn til indvirkningen på Kommissionens og medlemsstaternes midler, især angående besøg i medlemsstaterne.

Kommissionen tilslutter sig fuldt ud målet om at have meningsfulde sanktioner og undersøger i øjeblikket en ændring af den lovgivningsmæssige ramme i den næste udgave af DAC.

c) Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Skattehandlingsplanen, som Kommissionen vedtog i juli 2020, angiver, at der vil blive gjort yderligere i forbindelse med risikoanalyse og metoder, som bør bidrage til en bedre analyse af de modtagne oplysninger. Med hensyn til yderligere vejledning minder Kommissionen om, at en sådan indsats allerede er blevet gjort tidligere, om end på en mindre systematisk måde end hvad der gør sig gældende for Kommissionens retningslinjer for gennemførelsen af DAC1 og DAC2. Der vil i passende omfang blive taget hensyn til indvirkningen.

Anbefaling 3 – Forbedre kvaliteten og fuldstændigheden af DAC1- og DAC2-data

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er stilet til medlemsstaterne.

Anbefaling 4 – Bruge de modtagne oplysninger bedre

Kommissionen bemærker, at denne anbefaling er stilet til medlemsstaterne.

120. Kommissionen er enig i, at der er behov for at forbedre overvågningen af virkningen af udvekslingen af oplysninger. Det nuværende DAC forpligter ikke medlemsstaterne til at give de oplysninger, der er nødvendige for at anslå skattegabet. Kommissionen anmoder i øjeblikket medlemsstaterne om at rapportere om omkostninger og fordele på frivillig basis.

Anbefaling 5 – Overvåge virkningen af udvekslingen af oplysninger

Kommissionen accepterer anbefalingen.

Kommissionens tjenestegrene arbejder i øjeblikket med dette emne sammen med medlemsstaterne inden for rammerne af en Fiscalis-gruppe.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Alex Brenninkmeijer, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Ildikó Gáll-Pelcz, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Claudia Kinga Bara og attaché Zsolt Varga, ledende administrator John Sweeney, opgaveansvarlig Dan Danielescu og revisorerne Maria Echanove, Mirko Gottmann og Stefan Razvan Hagianu. Thomas Everett ydede sproglig støtte.

Ildikó Gáll-Pelcz

Claudia Kinga Bara

Zsolt Varga

John Sweeney

Dan Danielescu

Maria Echanove

Mirko Gottmann

Stefan Razvan Hagianu

Thomas Everett

Tidsplan

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	3.7.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	29.10.2020
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	8.12.2020
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	15.12.2020

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019 om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Billede 3 og 5: Ikoner lavet af Pixel perfect fra https://flaticon.com

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-5620-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/067594	QJ-AB-21-003-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-5601-8	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/603032	QJ-AB-21-003-DA-Q

EU tilskynder til fair og effektiv beskatning i hele det indre marked, hvor alle skatter opkræves, når de forfalder til betaling. Vi undersøgte, hvordan Europa-Kommissionen overvåger gennemførelsen af systemet for udveksling af skatteoplysninger og dets performance, og hvordan medlemsstaterne bruger de udvekslede oplysninger. Vi konstaterede, at systemet for udveksling af skatteoplysninger er veletableret, men at der bør gøres en større indsats med hensyn til overvågning, sikring af datakvalitet og brug af de modtagne oplysninger. Vi anbefaler Kommissionen, at den øger dækningen af EU's lovgivningsmæssige ramme og udvikler overvågningen og vejledningen. Vi anbefaler også, at medlemsstaterne gør bedre brug af de oplysninger, de modtager.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET

Den Europæiske Unions Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors