



Bruxelles, den 6.12.2012
COM(2012) 722 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

En handlingsplan til styrkelse af bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse

{ SWD(2012) 403 final }
{ SWD(2012) 404 final }

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En handlingsplan til styrkelse af bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse

1. INDLEDNING

Det Europæiske Råd opfordrede den 2. marts 2012 Rådet og Kommissionen til hurtigt at udvikle konkrete måder at forbedre bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse på, bl.a. i forbindelse med tredjelande, og aflægge rapport herom inden udgangen af juni 2012. I april vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori der også blev givet udtryk for, at der er behov for hurtig handling på dette område.

Som en første reaktion offentliggjorde Kommissionen en meddelelse¹ ("juni-meddelelsen"), hvori der gøres rede for, hvordan overholdelsen af skattereglerne kan forbedres og svig og unddragelse begrænses ved at gøre bedre brug af allerede eksisterende instrumenter og vedtage allerede fremlagte forslag fra Kommissionen. Meddelelsen udpegede ligeledes områder, hvor yderligere lovgivende handling eller koordinering kunne komme EU og medlemsstaterne til gode. Den fremførte den forøgede værdi, der ligger i at arbejde sammen om den stigende udfordring, som skattesvig og skatteunddragelse udgør.

Juni-meddelelsen fremsagde, at der inden udgangen af 2012 skulle udarbejdes en handlingsplan, som fremfører konkrete tiltag til at fremme forvaltningsmæssigt samarbejde og til at støtte videreudviklingen af den eksisterende politik for god forvaltningspraksis, de bredere emner vedrørende interaktion med skattely og håndtering af aggressiv skatteplanlægning foruden andre aspekter, deriblandt skatterelaterede forbrydelser.

I denne handlingsplan fremlægger Kommissionen de initiativer, som Kommissionen allerede har foretaget, nye initiativer til behandling i år, initiativer planlagt for det kommende år og initiativer, der kræver en langsigtet tidshorisont. I planlægningen af rækkefølgen af disse initiativer var Kommissionen opmærksom på behovet for ikke at overbebyrde medlemsstaterne og tage deres kapacitet til at foretage de nødvendige foranstaltninger i betragtning.

Grundlæggende indeholder denne handlingsplan praktiske tiltag, som kan levere konkrete resultater til alle medlemsstater og yde støtte til især de medlemsstater, som de landespecifikke henstillinger² om behovet for at styrke skatteopkrævningen er rettet mod i forbindelse med det Europæiske Semester i 2012.

¹ COM(2012) 351 final af 27. juni 2012 Kommissionens Meddelelse til EU-Parlamentet og til Rådet om konkrete tiltag til at styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. i forbindelse med tredjelande.

² Der blev rettet landespecifikke henstillinger om disse spørgsmål til Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, Polen og Slovakiet. Det skal bemærkes, at de medlemsstater, der i øjeblikket nyder fordel af finansiel støtte under den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet (EFSF), den europæiske finansielle stabiliseringsmekanisme (EFSM) eller i henhold til bestemmelserne

Medlemsstater og interesseparter blev hørt om handlingsplanens indhold og om, hvilken prioritering hvert af dens punkter skulle have. Planen tager deres synspunkter i betragtning. Medlemsstaternes var klare i deres budskab om, at der skulle gives højeste prioritet til allerede påbegyndte tiltag og til fuldstændig implementering og anvendelse af den nyligt vedtagne lovgivning om forvaltningsmæssigt samarbejde og bekæmpelse af skattesvig. Medlemsstaterne lagde desuden vægt på behovet for snarligt at vedtage de forslag, der er under behandling i Rådet og være særligt opmærksom på bekæmpelsen af momssvig og skatteunddragelse^{3 4}.

Fremtidigt arbejde med disse tiltag vil blive rettet mod behovet for at begrænse skattesystemernes omkostninger og kompleksitet såvel for skatteyderne som for skatteforvaltningerne. For skatteyderne vil faldende omkostninger og kompleksitet tilskynde til bedre overholdelse af skattepligten. For skatteforvaltningerne vil udarbejdelse og fuld ibrugtagning af selvkørende værktøjer og risikostyringsteknikker frigøre medarbejderressourcer og budgetressourcer og at rette fokus mod at opnå faste målsætninger.

Kommissionen vil også fortsat tilskynde alle medlemsstater til så effektiv afbenyttelse som muligt af praktiske it-værktøjer til al slags skat. Kommissionen vil ligeledes fremme en bedre samordnet tilgang mellem direkte og indirekte beskatning og mellem beskatning og told ved at bruge programmerne Fiscalis og Customs på passende vis med henblik på at forbedre kommunikation og fremme en mere systematisk fællesdeling af bedste praksisser og værktøjer, hvor det måtte være nødvendigt. Dette kan hjælpe med at gøre revision og kontrol mere effektiv og formindske byrderne for skatteyderne.

Alle de fremførte handlingsforslag i dette dokument til vurdering i Kommissionen er overensstemmende og forenelige med den aktuelle flerårige finansielle ramme for perioden 2007-2013 og med den nye flerårige finansielle ramme for perioden 2013-2020.

2. FORBEDRET BRUG AF DE EKSISTERENDE INSTRUMENTER SAMT FREMLAGTE FORSLAG FRA KOMMISSIONEN TIL KOMMENDE BEHANDLING

Skattesvig og skatteunddragelse indeholder en væsentlig grænseoverskridende dimension. Medlemsstater kan kun tage fat på dette problem effektivt, hvis de arbejder sammen. Derfor er forbedring af det forvaltningsmæssige samarbejde mellem medlemsstaternes skatteforvaltninger et afgørende mål for Kommissionens strategi på dette felt. En række væsentlige skridt er allerede taget.

i artikel 143 i traktaten, opfordres til at gennemføre de foranstaltninger, der er fastlagt i de respektive gennemførelsesafgørelser og specificeret yderligere i de respektive aftalememoranda og eventuelle efterfølgende supplementter dertil. Dette gælder Grækenland, Irland, Portugal og Rumænien.

³ Konklusionerne fra Rådet af december 2011 (dok. 9586/12 - FISC 63 OC 213).

⁴ Betænkning fra Økofin til Europarådet om skatteanliggender af 4.12.2012 (dok. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) og Rådets konklusioner om Kommissionens meddelelse af 13.11.2012 (dok. 16051/12 – PRESSE – 465 – PR CO 60).

1. Nye rammer for forvaltningssamarbejdet

På baggrund af forslag fra Kommissionen i løbet af de seneste to år har Rådet vedtaget nye rammer for det forvaltningsmæssige samarbejde⁵. Dette sæt af nye lovgivningsinstrumenter baner vejen for, at Kommissionen og medlemsstaterne kan udvikle nye værktøjer og instrumenter. Juni-meddelelsen fremhæver, at medlemsstaterne endnu ikke har opnået en effektiv og omfattende brug af disse værktøjer og instrumenter. Medlemsstaterne skal sikre sig fuldstændig og effektiv implementering og anvendelse af disse instrumenter netop ved at igangsætte en intensiveret udveksling af information.

2. Lukning af huller i lovgivning om rentebeskatning

Vedtagelse af forslagene til ændring af rentebeskatningsdirektivet⁶ vil gøre det muligt at lukke huller i direktivet og dermed forbedre dette redskabs effektivitet. Det vil gøre det lettere for medlemsstaterne at sikre effektiv beskatning af grænseoverskridende renteindtægt. Det er på nuværende tidspunkt op til Rådet at vedtage dette forslag og give Kommissionen et forhandlingsmandat med henblik på at foretage de dertilhørende ændringer i de foreliggende rentebeskatningsaftaler med tredjelande. Et klart flertal af medlemsstaterne har udpeget dette spørgsmål som høj prioritet. Derfor opfordrer Kommissionen Rådet til at vedtage disse forslag uden forsinkelse.

3. Udkast til aftale om bekæmpelse af svig og om skattesamarbejde

Ligeledes opfordres Rådet til at underskrive og indgå det udkast til en aftale om bekæmpelse af svig og om samarbejde på skatte- og afgiftsområdet mellem EU og dens medlemsstater og Liechtenstein, som Rådet fremlagde for Kommissionen i 2009⁷ og til at vedtage mandatudkastet til indledning af tilsvarende forhandlinger med fire yderlige tredjelande, der grænser op til EU. Det vil gøre det muligt for Kommissionen at forhandle aftaler, som sikrer, at de samme redskaber til at bekæmpe skattesvig med og de samme høje standarder for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger er tilgængelige i alle medlemsstater.

4. Hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig

Den 31. juli 2012 fremlagde Kommissionen et forslag til en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig⁸. Hvis den bliver vedtaget, vil dette forslag gøre det muligt for Kommissionen meget hurtigt at autorisere en medlemsstat til at vedtage undtagelsesforanstaltninger af midlertidig art med henblik

⁵ Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84 af 31. marts 2010, s.1); Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1); Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (EUT L 64 af 11.3.2011, s.1); Rådets forordning (EU) nr. 389/2012 af 2. maj 2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2073/2004 (EUT L 121 af 8.5.2012, s. 1).

⁶ KOM(2008) 727 endelig af 13.11.2008.

⁷ KOM(2009) 644 endelig af 23.11.2009 og KOM(2009) 648 endelig af 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 final af 31.7.2012.

på at håndtere pludselige tilfælde af omfattende skattesvig med alvorlige finansielle følgevirkninger. Rådet opfordres til gnidningsløst at vedtage dette forslag, som Rådet har udpeget som høj prioritet.

5. Valgfri anvendelse af ordningen for omvendt momsbetalingspligt

I 2009 fremlagde Kommissionen et forslag om valgfri anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte tjenesteydelser, som kan være udsat for svig⁹. Alene den del af forslaget, som vedrørte drivhusgasudslip, blev vedtaget i marts 2010¹⁰. Vedtagelsen af den resterende del af det forslag ville gøre det muligt for alle medlemsstater at overføre betingelserne fra ordningen for omvendt betalingspligt til de sektorer, hvor den udgør det mest effektive redskab mod 'momskarruselsvig' i stedet for at vedtage individuelle undtagelser til momsdirektivet, hvilket kunne have negativ indvirkning på bekæmpelsen af svig i andre medlemsstater.

6. EU-momsforum

Såvel virksomheder som skattemyndigheder anerkender, at det nuværende merværdiafgiftssystem er besværligt at forvalte og sårbart over for svig. Med henblik på at forbedre forvaltningen på momsområdet på EU-niveau har Kommissionen besluttet at etablere et EU-momsforum¹¹. På denne dialogplatform kan repræsentanter for store, mellemstore og små virksomheder og skattemyndighederne udveksle synspunkter på praktiske grænseoverskridende aspekter af forvaltning af merværdiafgifter samt identificere og diskutere hvilke bedste praksisser der vil kunne bidrage til at gøre styringen af merværdiafgiftssystemet mere ensartet og begrænse omkostningerne ved overholdelse af reglerne, samtidig med at momsindtægterne sikres. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at deltage i størst muligt omfang, således at EU-momsforummet opnår sine mål.

3. NYE KOMMISSIONSINITIATIVER

I forlængelse af denne handlingsplan fremlægger Kommissionen en række nye initiativer, som imødekommer nogle af de behov, som er påpeget i juni-meddelelsen. Disse initiativer udgør en umiddelbar imødekommelse af de identificerede behov for sikring af en sammenhængende politik over for tredjelande med henblik på at udveksle oplysninger og håndtere visse tendenser til svig.

7. Henstilling angående tiltag, der skal tilskynde tredjelande til at anvende minimumsstandarder for god forvaltningspraksis på skatteområdet

Kommissionens analyse af den aktuelle situation peger på, at medlemsstaterne bør anerkende den potentielle og faktiske skade forvoldt af de jurisdiktioner, som ikke

⁹ KOM(2009) 511 endelig af 29.9.2009.

¹⁰ Rådets direktiv 2010/23/EU af 16.3.2010 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 72 af 20.3.2010, s.1).

¹¹ Kommissionens afgørelse (2012/C 198/05) af 3. juli 2012 om oprettelse af et EU-momsforum.

lever op til minimumsstandarderne for god forvaltningspraksis på skatteområdet, deriblandt jurisdiktioner som normalt betragtes som skattely.

Alle medlemsstater har reageret på denne situation på forskellige måder. Hvis man betragter de friheder, virksomheder får, når de opererer på det indre marked, kan de strukturere deres skatteforhold med sådanne jurisdiktioner via den medlemsstat, der har den svageste reaktion. Resultatet bliver, at den overordnede beskyttelse af medlemsstaternes skatteindtægter har tendens til ikke at blive mere effektiv end den svagest reagerende medlemsstats reaktion tillader. Det udhuler ikke alene medlemsstaternes skattegrundlag, men bringer fair konkurrencebetingelser for virksomheder i fare og forvrider i sidste ende det indre markeds funktionsduelighed.

Med henblik på at håndtere dette problem henstiller Kommissionen, at medlemsstaterne vedtager en række kriterier for at identificere tredjelande, som ikke lever op til minimumsstandarderne for god forvaltningspraksis på skatteområdet og en 'værktøjskasse' med tiltag over for tredjelande, alt efter om de lever op til disse standarder eller ej eller har givet tilsagn om at ville leve op hertil. Tiltagene indebærer eventuelle sortlister over jurisdiktioner, som ikke lever op til kravene, og en genforhandling, suspension eller indgåelse af dobbeltbeskatningsaftaler. Med henblik på at undgå at fremme erhvervsaktivitet med sortlistede tredjelande opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at foretage yderligere supplerende handlinger, dog under fuldstændig overholdelse af EU-lovningen.

Ydermere bør medlemsstaterne overveje ad hoc-ansættelse af eksperter til at assistere skatteforvaltninger i de tredjelande, som forpligter sig til at leve op til minimumsstandarderne, men som måtte have brug for teknisk støtte.

Denne henstilling kan betragtes som et vigtigt første skridt mod at komme overens med medlemsstaternes holdninger til de jurisdiktioner, som ikke anvender minimumsstandarder på det pågældende område. For at vurdere behovet for mulige yderligere initiativer vil Kommissionen reevaluere medlemsstaternes fremgangsmåder og handlinger på dette område inden for tre år fra vedtagelsen af anbefalingen.

8. *Henstilling vedrørende aggressiv skatteplanlægning*

Kommissionen finder, at der er behov for at sikre, at beskatningsbyrden deles rimeligt i tråd med de valg, de enkelte regeringer har foretaget. For tiden bruger nogle skatteydere komplekse, til tider kunstige, ordninger, som indebærer, at deres skattegrundlag flyttes til andre jurisdiktioner inden for EU eller udenfor. På den måde udnytter skatteydere mismatch i nationale lovgivninger til at sikre sig, at bestemte indkomstenheder ikke beskattes nogen steder, eller de udnytter forskelle i skatteniveauer. Ved at betale skatter kan virksomheder have en vigtig positiv effekt på resten af samfundet. Aggressiv skatteplanlægning kan således betragtes som det modsatte af principperne om virksomhedernes sociale ansvar¹². Derfor skal der tages konkrete skridt til at tage fat på dette problem.

¹² Meddelelse om en ny EU-strategi 2011-2014 for virksomhedernes sociale ansvar – KOM(2011) 681 endelig af 25.10.2011.

Konkret handling fra alle medlemsstaters side med henblik på at løse denne type problemer vil også gøre det indre marked mere velfungerende. I lyset af dette henstiller Kommissionen, at medlemsstaterne foretager fælles handling på området.

Specifikt opfordres medlemsstater til at indføje en klausul i dobbeltbeskatningsaftaler indgået med andre EU-medlemsstater og med tredjelande for at undgå en specifikt identificeret type af dobbelt ikkebeskatning. Kommissionen henstiller ligeledes anvendelse af en generel regel om anti-misbrug. Det ville bidrage til at sikre sammenhæng og effektivitet på et område, hvor medlemsstaternes praksis varierer betragteligt.

EU-skattedirektiverne (direktiver om renter og royalties, fusioner og moder- og datterselskaber) åbner allerede for medlemsstaternes anvendelse af beskyttelsesmekanismer mod misbrug. Uden at gå imod EU's lovgivning kan medlemsstaterne bruge disse muligheder til at undgå skadelig skatteplanlægning.

Derudover er Kommissionen indstillet på at bidrage til at arbejde i internationale skattefora såsom OECD for at tage fat på kompleksiteten i at beskatte e-handelsvarer ved at udvikle passende internationale standarder.

9. Etablering af en platform for god forvaltningspraksis på skatteområdet

Kommissionen planlægger at etablere en platform for god forvaltningspraksis på skatteområdet bestående af eksperter fra medlemsstaterne og repræsentanter for interesseparter til at yde støtte med udarbejdelsen af Kommissionens rapport om implementering af de to henstillinger og med dens løbende arbejde med aggressiv skatteplanlægning og god forvaltningspraksis på skatteområdet.

10. Forbedring inden for området for skadelig virksomhedsbeskatning og beslægtede områder

I forlængelse af ovennævnte og som allerede anført i den årlige vækstundersøgelse 2012¹³ peger Kommissionen desuden på et akut behov for nyt rygstød til det arbejde, som for tiden diskuteres i forbindelse med adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning¹⁴ (kodeks).

I de senere år er det blevet stadig mere vanskeligt at skabe fremskridt og opnå håndgribelige resultater i Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen, som har til opgave at evaluere skatteforanstaltninger, som kan falde ind under kodeksen¹⁵. Det skyldes blandt andet det faktum, at mere og mere komplekse anliggender bliver taget op, men også behovet for at raffinere og konkretisere de forventede resultater, tidsplanen for sådanne resultater og metoder for kontrol af deres implementering.

Kommissionen opfordrer derfor medlemsstaterne til at overveje tiltag til forbedring af effektiviteten til opnåelse af kodeksens oprindelige målsætninger, eksempelvis ved hurtigere at bringe emner op på rådsniveau, hvis der er presserende behov for

¹³ Bilag til den årlige vækstundersøgelse 2012 »Vækstfremmende skattepolitik i medlemsstaterne og bedre koordinering på skatteområdet i EU«, KOM(2011) 815 endelig, VOL. 5/5 - Bilag IV, afsnit 3.1.

¹⁴ EFT C 2 af 6.1.1998, s.2.

¹⁵ EFT C 99 af 1.4.1999, s.1.

politiske beslutninger. Gruppen vedrørende Adfærdskodeksen diskuterer desuden for tiden spørgsmålet om mismatch, hvortil hurtige løsninger er nødvendige. Hvis sådanne løsninger til fjernelse af mismatch ikke afstemmes og implementeres i overensstemmelse med klare frister, står Kommissionen klar til i stedet at fremlægge lovgivningsforslag, hvor det måtte være passende.

Desuden vil Kommissionen handle i tilfælde, hvor eksisterende direktiver vurderes at give mulighed for aggressiv skatteplanlægning eller forhindre hensigtsmæssige løsninger ved at tillade dobbelt ikke-beskatning¹⁶. Dertil skal der arbejdes hårdere på særlige skatteforhold for udlændinge og velhavende personer, som er skadelige for det indre markeds funktionsdygtighed og formindsker skatteindtægter i det hele taget.

På sin side vil Kommissionen fortsætte med at støtte medlemsstaterne ved i udvalgte tredjelande at sikre effektiv fremme af adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning og fremme fair skattekonkurrence globalt ved at forhandle tiltag til god forvaltningspraksis i relevante aftaler med tredjelande og ved at støtte udviklingslande på linje med Kommissionens nuværende skattepolitik og udviklingspolitik¹⁷.

11. »TIN on EUROPA«-webportalen

Kommissionen fremlægger også i dag et nyt praktisk værktøj til forbedring af forvaltningssamarbejdet på området for direkte beskatning.

Korrekt identificering af skatteydere er afgørende for en effektiv udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes skatteforvaltninger. I dag lancerer Kommissionen officielt det nye it-værktøj "TIN on EUROPA". Dette it-værktøj leverer udpluk af officielle identitetsdokumenter, der indeholder nationale TIN (skatteregistreringsnumre). Det giver således enhver tredjepart, og især finansielle institutioner, mulighed for hurtigt, nemt og korrekt at identificere og registrere skatteregistreringsnumre i relationer på tværs af grænser. Derudover muliggør et online-system i stil med VIES (system til udveksling af momsoplysninger) efterprøvning af, hvorvidt et givent skatteregistreringsnummers struktur eller algoritme er korrekt. Dette nye værktøj kan blive et første skridt mod en mere konsistent fremgangsmåde i forhold til skatteregistreringsnumre på EU-niveau (se kapitel 4.2.1 herunder) og vil bidrage til en mere effektiv automatisk udveksling af oplysninger.

12. Standardformularer til udveksling af oplysninger på beskatningsområdet

Rådets direktiv 2011/16/EU vedtaget 15. februar 2011 muliggør vedtagelse af standardformularer til udveksling af oplysninger efter anmodning, spontan udveksling af oplysninger, underretning og feedback. I dag har Kommissionen vedtaget en gennemførelsesforordning til at implementere sådanne standardformularer, som vil gøre udvekslingen af oplysninger mere effektiv og problemfri. Kommissionen har ligeledes udviklet et it-værktøj til disse

¹⁶ I denne sammenhæng henvises til punkt 4.1.1.

¹⁷ KOM(2010) 163 endelig af 21.4.2010.

standardformularer på alle EU-sprogene, som allerede er til medlemsstaternes disposition, og som vil blive taget i brug fra 1. januar 2013.

13. Et Euro denatureringsmiddel til fuldstændigt og delvist denatureret alkohol

De ændringer, der vil blive vedtaget i december på området for denatureringsmidler¹⁸ indebærer en fælles EU-formel for fuldstændig denaturering af alkohol (CDA). Hovedformålet er at formindske mulighederne for svig. Det er også hensigten at forenkle og harmonisere de administrative byrder for lovlige bevægelser, formindske produktionsomkostninger og gøre adgangen til markeder lettere for producenterne af denatureret alkohol (i EU og verden over). Det vil blive undersøgt, hvorvidt samme fremgangsmåde vil kunne give samme resultater, hvad angår delvist denatureret alkohol (PDA).

4. KOMMENDE INITIATIVER OG HANDLINGSTILTAG UNDER UDARBEJDELSE

4.1. Tiltag på kort sigt (i 2013)

4.1.1. Håndtering af mismatch og styrkelse af bestemmelser om bekæmpelse af svig

14. En revision af Rådets direktiv om moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater 2011/96/EU¹⁹

Særligt vigtigt er området for mismatch, der behandler spørgsmål såsom hybride lån og hybride enheder samt forskelle i sådanne strukturers status mellem jurisdiktioner. Udførlige diskussioner med medlemsstaterne har vist, at i et bestemt tilfælde kan der ikke opnås en enig løsning, hvis der ikke sker en lovændring af direktivet om moder- og datterselskaber. Målet er at sikre, at anvendelsen af direktivet ikke utilsigtet forhindrer effektive tiltag mod dobbelt ikke-beskatning på området for strukturer med hybride lån.

15. En gennemgang af EU's lovgivning om bekæmpelse af misbrug

Kommissionen vil også gennemgå bestemmelserne om bekæmpelse af misbrug i direktiverne om renter og royalties, fusioner og moder- og datterselskaber med henblik på at gennemføre de underliggende principper for Kommissionens henstilling vedrørende aggressiv skatteplanlægning.

4.1.2. Fremme af EU-standarder, instrumenter og værktøjer

16. Forbedring af standarden for automatisk udveksling af oplysninger i internationale fora og EU's it-værktøjer

¹⁸ Kommissionens forordning (EF) nr. 3199/93 af 22. november 1993 om gensidig anerkendelse af fremgangsmåderne for fuldstændig denaturering af alkohol med henblik på fritagelse for punktafgift (EFT L 288 af 23.11.1993, s.12).

¹⁹ Rådets direktiv 2011/96/EU af 30. november 2011 om en fælles beskatningsordning for moder- og datterselskaber fra forskellige medlemsstater, EUT L 345 af 29.12.2011, s. 8.

Kommissionen vil fortsætte med stærkt at promovere automatisk udveksling af oplysninger som fremtidens europæiske og internationale standard for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på skatteområdet.

Det er ligeledes afgørende, at EU's it-værktøjer udviklet af Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne promoveres i internationale fora²⁰ og især i OECD for at sikre udbredt anvendelse af sådanne værktøjer og for at undgå dobbeltarbejde. Det bør være muligt for medlemsstaterne at benytte et enkelt sæt redskaber og instrumenter, både i selve EU og i deres forbindelser med tredjelande.

Til det formål arbejder Kommissionen tæt sammen med OECD med den løbende udvikling af it-formater til benyttelse ved automatisk udveksling af oplysninger i overensstemmelse med direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet²¹. Hensigten er fra begyndelsen at indoptage forslag fra lande uden for EU med henblik på at få it-værktøjerne fuldt ud promoveret og taget i brug uden for EU.

Derudover vil Kommissionen bede OECD om at promovere dets nyligt udviklede elektroniske formularer til udveksling af oplysninger efter anmodning, spontan udveksling af oplysninger og feedback på området for direkte beskatning, og Kommissionen vil fortsætte sit samarbejde med OECD i forhold til de elektroniske formularer, som er udarbejdet i forbindelse med inddrivelse af fordringer.

4.1.3. Forbedret overholdelse af skattereglerne

17. En europæisk kodeks for skatteydere

Med henblik på at forbedre overholdelse af skattereglerne vil Kommissionen indsamle medlemsstaters erfaringer med god forvaltningspraksis for at udarbejde en kodeks for skatteydere, som udstikker bedste praksisser for at fremme samarbejde og tillid mellem skatteforvaltninger og skatteydere, sikre større gennemsigtighed angående skatteyderes rettigheder og pligter og opfordre til en serviceorienteret tilgang.

Kommissionen vil igangsætte en offentlig høring om dette emne i begyndelsen af 2013. Ved at forbedre forbindelserne mellem skatteydere og skatteforvaltninger, fremme større gennemsigtighed om skatteregler, formindske risikoen for fejl med potentielt alvorlige følger for skatteydere og tilskynde til overholdelse af skattereglerne vil en tilskyndelse til medlemsstaternes forvaltninger om at implementere en kodeks for skatteydere bidrage til mere effektiv skatteopkrævning.

4.1.4. Forbedring af forvaltningspraksis på skatteområdet

18. Styrket samarbejde med andre retshåndhævende instanser

²⁰ EU deltager aktivt i andre internationale fora såsom Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), Den Internationale Organisation for Skatteforvaltning (IOTA), Det Interamerikanske Center for Skatteforvaltninger (CIAT), Den Internationale Skattedialog (ITD), Den Internationale Skattepakt (ITC) og Det Afrikanske Forum for Skatteforvaltning (ATAF).

²¹ Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (EUT L 64 af 11.3.2011, s.1).

Tættere samarbejde med fuld udnyttelse af EU-agenturernes støtte bør også fremmes i forhold til andre retshåndhævende instanser, især de myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af pengehvidvaskning, retssikkerhed og social sikkerhed. Samarbejde mellem agenturer er afgørende for at sikre effektiv bekæmpelse af skattesvig, skatteunddragelse og skatterelateret kriminalitet. Europol kan spille en afgørende rolle i forbedringen af udvekslingen af oplysninger ved at bidrage til identificeringen og opløsningen af kriminelle netværk/grupper.

I forbindelse med forberedelserne til et lovforslag om genforhandling af det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge ("hvidvaskdirektivet"), som snart vil blive fremlagt, overvejer Kommissionen eksplicit at fremhæve skattekriminalitet som prædikatorforbrydelser for hvidvaskning af penge, i forlængelse af anbefalingerne fra 2012 fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF). Det vil lette samarbejdet mellem skattemyndighederne og de retslige og finansielle tilsynsmyndigheder med henblik på indgreb over for alvorlige overtrædelser af skattelovgivningen. Ved at forbedre procedurerne til kundelegitimation og øge gennemsigtighed af oplysninger om egentligt ejerskab, der er indhentet med henblik på bekæmpelse af pengehvidvaskning inden for rammerne af hvidvaskdirektivet, vil det blive lettere at benytte relevante data i beskatningsøjemed, f.eks. til forbedring af effektiviteten af behandlingen af offshore-investeringsstrukturer inden for rammerne af EU's rentebeskatningsdirektiv. Ydermere kan samarbejdet lettes yderligere ved en harmonisering på EU-niveau af, hvad der forstås ved pengehvidvaskning og dertilhørende sanktioner. I den sammenhæng planlægger Kommissionen udover revisionen af det tredje hvidvaskdirektiv, at foreslå et specifikt direktiv til bekæmpelse af hvidvaskning af penge i 2013.

4.1.5. Forbedret forvaltningsmæssigt samarbejde

19. Fremme brugen af samtidig kontrol og tilstedeværelsen af udenlandske repræsentanter ved skattekontrolbesøg

Med henblik på på kort sigt at lette skattekontrolbesøg og bane vejen for mulig fælles kontrol i fremtiden er det afgørende, at medlemsstaterne gør så vid brug af eksisterende lovgivning som muligt for at organisere samtidig kontrol og lette tilstedeværelsen af udenlandske repræsentanter på skatteforvaltningernes kontorer og ved forvaltningsmæssige undersøgelser. Analysen foretaget inden for rammerne af Eurofisc vil kunne styrke anvendelsen af disse værktøjer.

Medlemsstaterne bør sikre sig, at deres nationale lovgivninger ikke forhindrer den fulde anvendelse af disse værktøjer, især når det gælder tilstedeværelsen af udenlandske repræsentanter på skattekontorerne eller på skatteyderens ejendom.

4.1.6. Handlinger over for tredjelande

20. Indhentning af tilladelse fra Rådet til påbegyndelse af forhandlinger med tredjelande om bilaterale aftaler om forvaltningsmæssigt samarbejde på momsområdet

Eftersom bedragere ofte udnytter fraværet af effektivt samarbejde mellem skatteforvaltningerne til at udføre fiktive handler med tredjelande, har adskillige medlemsstater påpeget behovet for, at de værktøjer til forvaltningsmæssigt

samarbejde, som allerede er i brug inden for EU, også gøres tilgængelige i tredjelande.

Derfor anser Kommissionen det for absolut nødvendigt at opnå en sådan bemyndigelse til forhandling af bilaterale aftaler med tredjelande med henblik på at udvikle effektive og bindende rammer for forvaltningsmæssigt samarbejde på momsområdet. Kommissionen ville kunne fremlægge et forslag til en sådan bemyndigelse i 2013.

4.2. Tiltag på mellemlang sigt (i 2014)

4.2.1. Forbedret udveksling af oplysninger

21. Udvikling af elektronisk format til automatisk udveksling af oplysninger

Kommissionen er i færd med at udvikle nye formater til automatisk udveksling af oplysninger om lønindkomst, direktørhonorarer, livsforsikringsprodukter, pensioner og oplysninger om ejerskab af eller indtægt fra fast ejendom, i henhold til Rådets direktiv 2011/16/EU²².

Derudover vil Kommissionen foreslå praktiske løsninger for indkomsttyper, som ikke er nævnt i direktivet, til brug for medlemsstaterne på frivillig basis med henblik på at drage endnu mere fordel af mekanismerne i direktivet.

22. Brug af et EU-skatteregistreringsnummer (TIN)

Skatteregistreringsnumre betragtes som den bedste metode til at identificere skatteydere ved automatisk udveksling af oplysninger. Ikke desto mindre er skatteregistreringsnumrene udarbejdet i overensstemmelse med nationale regler, som varierer betragteligt, og som gør det svært for tredjeparter (finansielle institutioner, arbejdsgivere o.a.) korrekt at identificere og registrere udenlandske skatteregistreringsnumre. Ligeledes besværliggøres skattemyndighedernes rapportering af disse oplysninger tilbage til de andre skattemyndigheder.

Etableringen af et EU-skatteregistreringsnummer kan udgøre den bedst mulige løsning til at overkomme de nuværende problemer, som medlemsstaterne står over for med korrekt at identificere alle deres skatteydere (fysiske og ikke-fysiske personer), som er involveret i aktiviteter på tværs af grænser. Hvorvidt det kunne være et unikt EU-nummer eller tilføjelsen af et EU-identifikationsnummer til de eksisterende nationale skatteregistreringsnumre, er et spørgsmål, som der må ses mere på. Det samme gælder opkoblingen til andre eksisterende EU-registrerings- og identifikationssystemer.

Selv om konceptet om et EU-skatteregistreringsnummer er ligetil, er udførelsen af det en kompleks foranstaltning, som lægger op til en trinvis fremgangsmåde. En offentlig høring vil blive igangsat inden marts 2013. Fremlæggelse af et efterfølgende lovgivningsforslag kræver yderligere dybdegående studier og kraftig opbakning fra medlemsstaterne. Som et første skridt er det en mulighed at videreudvikle "TIN on EUROPA"-webportalen ved at gøre det muligt at efterprøve

²² Artikel 8, stk. 1, i Rådets direktiv 2011/16/EU.

gyldigheden af de nationale skatteregistreringsnumre ved at koble dette it-værktøj til medlemsstaternes databaser.

23. Rationalisering af it-instrumenter

Kommissionen igangsætter en proces til rationalisering af it-redskaberne i hele Europa med henblik på at sikre mere effektive og omkostningseffektive systemer. Kommissionen vil se på muligheden for en central it-løsning for de elektroniske værktøjer der støtter det forvaltningsmæssige samarbejde, for at mindske it-udgifterne for medlemsstaterne og åbne op for hurtigere og mere effektiv udveksling af oplysninger.

4.2.2. Indgriben mod tendenser og ordninger for skattesvig og skatteunddragelse

24. Retningslinjer til sporing af pengestrømme

I betragtning af nogle medlemsstaters erfaring på dette område og de allerede eksisterende Finansielle Informationsenheder (FIU) vil Kommissionen udvikle en fælles fremgangsmåde og retningslinjer til forbedring af skatteforvaltningers adgang til oplysninger om pengestrømme, f.eks. ved kreditkort eller EU/offshore-bankkonti, og dermed gøre det lettere at spore betydelige transaktioner.

Et første skridt er allerede taget i form af dybdegående erfaringsdeling i forbindelse med dette emne på Fiscalis-workshop, som fandt sted i oktober 2012.

25. Forbedring af risikostyringsteknikker og især compliance-risikostyring

Platformen for risikostyring, som blev etableret i 2007 inden for rammerne af Fiscalis-programmet, er i færd med at udvikle en strategiplan for compliance-risikostyring (CRM). Hovedmålsætningen i den strategiske plan er at sikre, at alle medlemsstater opnår en bedre overholdelse af reglerne hos deres skatteydere, at gøre håndteringen af risici på tværs af grænser og bekæmpelsen af svig nemmere samt at stimulere og fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne. For en vellykket gennemførelse af den strategiske plan er det nødvendigt at få opbakning fra alle medlemsstater.

Struktureret udveksling mellem skatte- og toldforvaltninger af oplysninger om strategier til identificering af ikke-overholdelse vil kunne forøge begge myndigheders viden og sikre koordineret risikovurdering og vil kunne integreres i arbejdet med den strategiske plan.

26. Udvidelse af Eurofisc-netværket til at omfatte direkte beskatning

Eurofisc-netværket imødeser en hurtig udveksling af oplysninger i sager om svig på momsområdet. Dette relativt nye system vil kunne udvides til at opfylde en lignende funktion på området for direkte beskatning, især med henblik på afdækning af og hurtig informationsvarsling om tendenser og ordninger vedrørende svig samt aggressiv skatteplanlægning.

Til det formål vil Kommissionen indhente og evaluere de første resultater af Eurofisc-netværket vedrørende moms og vil derefter fortsætte arbejdet med at udvide

Eurofisc-netværket og dets kvikvarslingssystem til også at omfatte området for direkte beskatning.

4.2.3. *Forbedret overholdelse af skattereglerne*

27. *Etablering af en one-stop-shop-fremgangsmåde i alle medlemsstater*

One-stop-shops bør etableres i hver medlemsstat, således at skatteydere, deriblandt ikke-hjemmehørende skatteydere kan få alle former for skatteinformation. Derved bliver det lettere at operere på tværs af grænser, fordi skattehindringer fjernes og der kan sikres bedre overholdelse af skattereglerne. Et første skridt er allerede taget i form af tilrettelæggelsen af et Fiscalis-workshop i december 2012 om dette emne som opfølgning på den offentlige høring om hindringer for direkte beskatning i grænseoverskridende situationer, som allerede har fundet sted i 2012. Kommissionen vil udstikke fælles fremgangsmåder og retningslinjer på dette område.

28. *Udvikling af motiverende incitamer til programmer for frivillig indberetning*

Kommissionen vil undersøge muligheden for udvikling af fælles fremgangsmåder og retningslinjer til at fremme uddannelsestiltag, deriblandt standardisering af forhåndsudfyldte selvangivelser, etablering af personlige internetsider og muligheden for medlemsstaterne til at udbrede kendskabet til deres mekanismer for forvaltningsmæssigt samarbejde med henblik på at højne skatteydernes bevidsthed om skatteforvaltningernes beføjelser i forhold til at indhente oplysninger fra andre lande.

Kommissionen vil ligeledes undersøge muligheden for, ved hjælp af fælles fremgangsmåder og retningslinjer, at udvikle motiverende incitamer i form af opfordring til programmer for frivillig indberetning, skatteydernes korrektion af egne fejl online (især hvis personlige internetsider etableres) og forbedringen af forholdene mellem skatteydere og skatteforvaltninger.

29. *Udvikling af en skattewebportal*

Kommissionen vil forbedre og, hvor det er muligt, udvide den eksisterende "Tax on EUROPA"-webportal med henblik på at forbedre adgangen til pålidelig skatteinformation i grænseoverskridende situationer. Skattewebportalen vil kunne opbygges i overensstemmelse med e-Justice-netværket, som er tilgængeligt på EUROPA.

Dette projekt er ambitiøst og bør gennemføres ved en trinvis fremgangsmåde med særlig prioritering af merværdiafgiften. Første skridt vil derfor bestå i udvikling af den del af skattewebportalen, der vedrører merværdiafgift, og som skal indeholde de regler for fakturering, som finder anvendelse i medlemsstaterne. Det er hensigten at åbne webportalen for medlemsstater, som ønsker at offentliggøre anden information (såsom skatteprocentsatser). Et næste skridt vil bestå i integrering af andre skatteaspekter og især direkte beskatning.

30. *Forslag til koordinering af forvaltningsmæssige og strafferetlige sanktioner*

Kommissionen vil undersøge, om det er praktisk muligt at samordne definitionen af visse typer af overtrædelse af skattelovgivningen, deriblandt forvaltningsmæssige og strafferetlige sanktioner over for alle typer af skat. Kommissionen har for nylig foreslået strafferetlige regler²³ til styrkelse af bekæmpelsen af svig, som er skadelig for EU's finansielle interesser, og mener, at dette spørgsmål fortjener yderligere overvejelse i forbindelse med de videre refleksioner omkring etableringen af en fælles strafferetlig politik i EU. Det er vigtigt at sikre, at ethvert tiltag på dette område bliver fuldt ud integreret med lignende tiltag på andre områder af EU-retten i overensstemmelse med principperne i Kommissionens meddelelse »Mod en EU-politik på det strafferetlige område: Sikring af effektiv gennemførelse af EU's politikker gennem strafferetten« af 20. september 2011²⁴.

31. *Udvikling af et EU-standardiseret filformat til skatterevision (SAF-T)*

Anvendelsen af en EU-standardiseret filformat til skatterevision (SAF-T) i stil med dem, der allerede eksisterer i visse medlemsstater eller er under udvikling, vil både kunne virke fremmende for frivillig overholdelse af reglerne fra skattepligtige personers side og lette skatterevisionskontrol.

Et pilotprojekt er under udvikling i specifik forbindelse med mini one-stop-shops inden for områderne for telekommunikation, radio og fjernsyn samt elektroniske ydelser. Yderligere udvikling deraf bør imødeses.

4.3. Tiltag på længere sigt (efter 2014)

Der er ligeledes en række mulige tiltag i juni-meddelelsen, som ifølge Rådet endnu ikke bør betegnes som prioriterede områder. Kommissionen mener ikke desto mindre, at det ville være befordrende at tage dem op til genovervejelse på et senere tidspunkt, når gennemførelsen af de andre og mere presserende dele af denne handlingsplan er længere fremme. Blandt de foreslåede tiltag skal nævnes følgende:

32. *En fremgangsmåde for fælles revision i form af engagerede hold af uddannede revisorer*

Dette spørgsmål bør tages op til genovervejelse, så snart mere erfaring er opnået med anvendelse af de eksisterende juridiske instrumenter såsom simultan revisionskontrol. Det kunne danne grundlag for udvikling af en fremgangsmåde og retningslinjer for fælles revisionskontrol. Hvis det er hensigtsmæssigt og baseret på en konsekvensanalyse, vil Kommissionen også kunne foreslå et enkeltstående juridisk grundlag for fælles revisionskontrol, som inddrager forskellige typer skat.

33. *Udvikling af gensidig direkte adgang til nationale databaser*

På baggrund af de foreliggende forordninger om merværdiafgift i henhold til VIES (system for udveksling af momsoplysninger)²⁵ vil Kommissionen analysere gennemførligheden af at lette den direkte adgang til nationale databaser på området

²³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser – KOM(2012) 363/2 af 11. juni 2012.

²⁴ KOM(2011) 573 endelig af 20.9.2011.

²⁵ Rådets forordning (EU) nr. 904/2010.

for direkte beskatning. Det er dog nødvendigt først at drage erfaringer fra anvendelsen af gensidig direkte adgang på momsområdet.

34. Udarbejdelse af et enkeltstående juridisk instrument til forvaltningsmæssigt samarbejde om alle skatter

Eftersom der findes fællestræk i forbindelse med det forvaltningsmæssige samarbejde mellem forskellige skatteområder, vil Kommissionen undersøge, i hvilken grad det fra en juridisk og en praktisk synsvinkel er gennemførligt at have et enkeltstående juridisk instrument til forvaltningsmæssigt samarbejde om alle skatter, i stedet for fire forskellige instrumenter som de nuværende. Denne undersøgelse vil blive udført efter et stykke tid, for at der kan tages hensyn til, at alle eksisterende juridiske grundlag for forvaltningsmæssigt samarbejde på områderne for direkte og indirekte beskatning og for inddrivelse af skatter for nylig blev ophævet og erstattet af nye lovgivningsmæssige initiativer²⁶.

5. KONKLUSION

Skattesvig og skatteunddragelse er et problem med mange facetter, som kræver et koordineret og multidimensionelt modsvar. Aggressiv skatteplanlægning er ligeledes et problem, der kræver akut opmærksomhed. Der er tale om globale udfordringer, som ingen enkelt medlemsstat kan imødegå alene.

Denne handlingsplan udpeger en række specifikke foranstaltninger, som kan blive udviklet nu og i de kommende år. Den repræsenterer også et generelt bidrag til videre international debat²⁷ om beskatning og har til formål at støtte G20-landene i det løbende arbejde på dette område²⁸. Kommissionen mener, at kombinationen af disse handlingstiltag kan udgøre et vidtrækkende og effektivt modsvar til de forskellige udfordringer, som skattesvig og skatteunddragelse udgør, og dermed bidrage til at øge retfærdigheden i medlemsstaternes skattesystemer, at sikre højst tiltrængte skatteindtægter og i sidste ende at tilskynde til et velfungerende indre marked.

For at sikre, at tiltagene beskrevet i denne handlingsplan bliver hensigtsmæssigt implementeret, vil Kommissionen indføre passende kontrol og resultattavler, som inkluderer regelmæssig udveksling af synspunkter i de relevante udvalg og arbejdsgrupper baseret på detaljerede spørgeskemaer.

²⁶ Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84 af 31.3.2010, s.1); Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (EUT L 268 af 12.10.2010, s.1); Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (EUT L 64 af 11.3.2011, s.1); Rådets forordning (EU) nr. 389/2012 af 2. maj 2012 om administrativt samarbejde på punktafgiftsområdet og om ophævelse af forordning (EU) nr. 2073/2004 (EUT L 121 af 8.5.2012, s.1).

²⁷ Se f.eks. fælles erklæring fra UK og Tyskland af 5.11.2012 med opfordring til international handling til styrkelse af standarder for skat, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm

²⁸ Jf. G20-ledernes erklæring af 19. juni 2012 i Los Cabos. »Vi gentager nødvendigheden af at forhindre udhuling af skattegrundlag og overførsel af overskud, og vi vil følge tæt med i OECD's løbende arbejde på dette område«.