EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.6.2012
COM(2012) 351 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om konkrete tiltag til at styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. i forbindelse med tredjelande

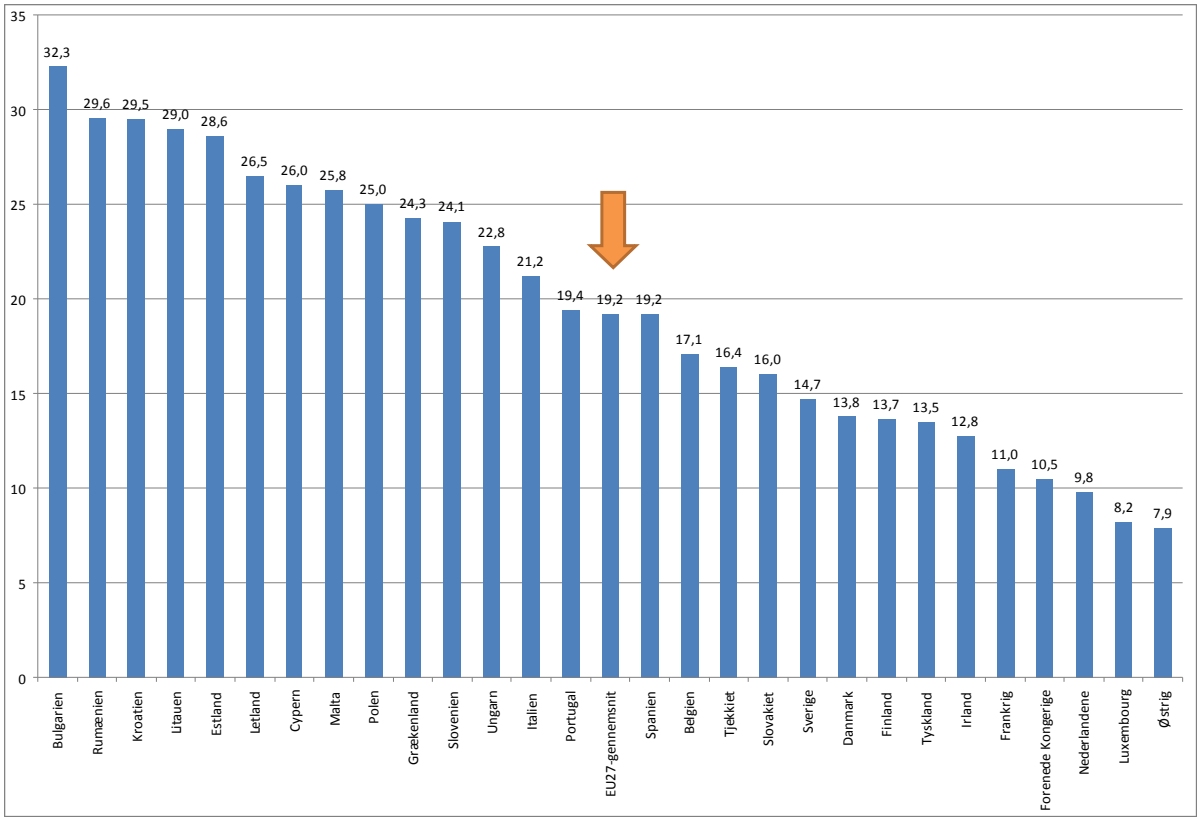
MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om konkrete tiltag til at styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, bl.a. i forbindelse med tredjelande

1. INDLEDNING

Skattesvig og skatteunddragelse begrænser medlemsstaternes kapacitet til at øge indtægterne og gennemføre deres økonomiske politik. I en tid med finanspolitisk konsolidering, hvor mange medlemsstater er nødt til at skære ned på udgifterne og øge indtægterne, gør skattesvig og skatteunddragelse[1] det endnu vanskeligere at gennemføre finanspolitikker. Skønnene over den sorte økonomis omfang i EU, der anslås til næsten en femtedel af BNP, giver et første fingerpeg om problemets størrelsesorden.

Figur 1: Skøn over den sorte økonomis omfang i 2011 (i % af BNP)[2]



---

1 Skattesvig er en form for bevidst skatteunddragelse, som almindeligvis er strafbart i henhold til strafferetten. Betegnelsen omfatter situationer, hvor der forelægges bevidst falske erklæringer eller udarbejdes forfalskede dokumenter. Skatteunddragelse omfatter normalt ulovlige arrangementer, hvor skattepligt skjules eller ignoreres, dvs. skatteyderen betaler mindre skat, end vedkommende retligt er forpligtet til at betale, ved at skjule indkomst eller oplysninger for skattemyndighederne.

2 Kilde: Schneider, F. (2012), "Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts ". Tallene i undersøgelsen er nødvendigvis baseret på antagelser og bør derfor tages med forsigtighed, da de ikke er påvist sikre.

Dertil kommer de tocifrede milliardbeløb i euro, der forbliver offshore - ofte uden indberetning og beskatning - og dermed mindsker de nationale skatteindtægter. I betragtning af problemets størrelsesorden er en optrapning af bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse ikke kun et spørgsmål om indtægter, men også om ret og rimelighed. Det er vigtigt at huske, at langt de fleste af EU's skatteydere generelt set søger at overholde deres skatteforpligtelser. Specielt i de nuværende vanskelige økonomiske tider bør disse ærlige skatteydere ikke lide under yderligere skattestigninger, som skal kompensere for indtægtstab på grund af skattesvig og skatteunddragelse. Derfor bør der fokuseres på bekæmpelse af svig og unddragelse. Denne meddelelse omhandler ikke sort arbejde som sådant, selv om det kan forekomme i forbindelse med unddragelse af indirekte beskatning; der blev gjort rede for indsatsen for at bekæmpe sort arbejde i KOM(2007) 628 endelig. Der kan opnås betydelige fordele ved, at der rettes op på disse problemer. En række skøn viser, at der i kraft af de seneste frivillige efterlevelsesinitiativer som følge af et G20-initiativ i løbet af 2 år er indhentet 10 mia. EUR i de pågældende EU-medlemsstater[3]. Ved at mindske svig og unddragelse kan medlemsstaterne øge skatteindtægterne og dermed også få større spillerum til at omstrukturere deres skattesystemer således, at man i højere grad fremmer væksten som anført i den årlige vækstundersøgelse 2012[4].

I de seneste år er problemet med skattesvig og skatteunddragelse vokset betydeligt. Den økonomiske globalisering, den teknologiske udvikling, internationaliseringen af svig og den deraf følgende gensidige afhængighed mellem medlemsstaternes skattemyndigheder viser grænserne for de rent nationale strategier og øger behovet for fælles handling.

Den 2. marts 2012 opfordrede Det Europæiske Råd derfor Rådet og Kommissionen til hurtigt at undersøge, hvordan man helt konkret kan styrke bekæmpelsen af skattesvig og skatteunddragelse, 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.

Der er således stærkt behov for, at skatteopkrævningen gøres mere effektiv og virkningsfuld. Problemerne med skattesvig og skatteunddragelse skal bekæmpes på tre niveauer: for det første skal skatteopkrævningen i de enkelte medlemsstater forbedres. For det andet er der behov for at styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaternes skatteadministrationer. For det tredje må EU have en klar og sammenhængende politik over for tredjelande for at fremme sine standarder på internationalt plan og sikre ensartede spilleregler. Et samarbejde på EU-plan har en merværdi på hvert af disse tre områder.

I denne meddelelse gøres der rede for, hvordan overholdelsen af skattereglerne kan forbedres, og svig og unddragelse kan reduceres, ved at man gør bedre brug af allerede eksisterende instrumenter og vedtager allerede fremlagte forslag fra Kommissionen. Der identificeres også områder, hvor yderligere lovgivning eller koordinering vil gavne EU og medlemsstaterne. Indsatsen bør ikke kun fokusere på svig og skatteunddragelse, men også på aggressiv skatteplanlægning. Aggressiv skatteplanlægning omfatter brug af kunstige transaktioner eller strukturer og udnyttelse af skævhederne mellem skattesystemerne med det resultat, at medlemsstaternes skatteregler undermineres, og tabet af skatteindtægter forværres yderligere.

---

[3] OECD: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results, 26. oktober 2011.

[4] Kommissionens meddelelse om den årlige vækstundersøgelse 2012 – KOM(2011) 815 endelig af 25. november 2011 – 17229/11; Rådets konklusioner af 16. februar 2012 (6353/1/12 Rev.1).

2. MERE EFFEKTIV SKATTEOPKRÆVNING I MEDLEMSSTATERNE

Medlemsstaterne har fuld suverænitet over opkrævningen af deres skatter og afgifter og over den måde, hvorpå deres skattelovgivning, skatteadministrationer, skatteopkrævning og bekæmpelse af skattesvig fungerer og hænger sammen.

Imidlertid har de nationale tiltag (eller manglende tiltag) direkte indvirkning på det indre markeds funktion som helhed, da de kan fordreje konkurrencen mellem EU-virksomheder, og på medlemsstaternes mulighed for at opfylde forpligtelserne i stabilitets- og vækstpagten.

Inden for rammerne af det europæiske semester[5] og europluspagten[6]er det blevet klart anerkendt, at skattepolitikken er vigtig for den finanspolitiske konsolidering og væksten. Dette er også blevet understreget af G20. En ineffektiv og uproduktiv skatteopkrævning er en hæmsko for en retfærdig og ambitiøs finanspolitisk konsolidering.

Den omfattende analyse, Kommissionen har foretaget som led i det europæiske semester og omsat i henstillinger til både de enkelte medlemsstater og euroområdet, har vist, at der i mange medlemsstater er reelle og væsentlige problemer med skatteunddragelse, undertiden i tilknytning til ringe administrativ kapacitet. Der blev rettet landespecifikke henstillinger vedrørende disse spørgsmål til 10 medlemsstater[7].

En styrkelse af bekæmpelsen af svig og unddragelse som specificeret i visse landespecifikke henstillinger vil øge skatteindtægterne og derfor støtte de nødvendige strukturreformer. Det kan også hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre andre vækstfremmende skatterelaterede henstillinger, herunder nedbringelse af virksomhedernes omkostninger i forbindelse med overholdelsen af skattereglerne.

Dataene for medlemsstaternes momsindtægter viser omfanget af ikke-opkrævne indtægter. Selv om dette hul delvis kan forklares ved nedsatte momssatser og undtagelser, er skatteunddragelse også en af årsagerne til, at medlemsstaterne kun opkræver en del af det teoretiske momsprovenu.

---

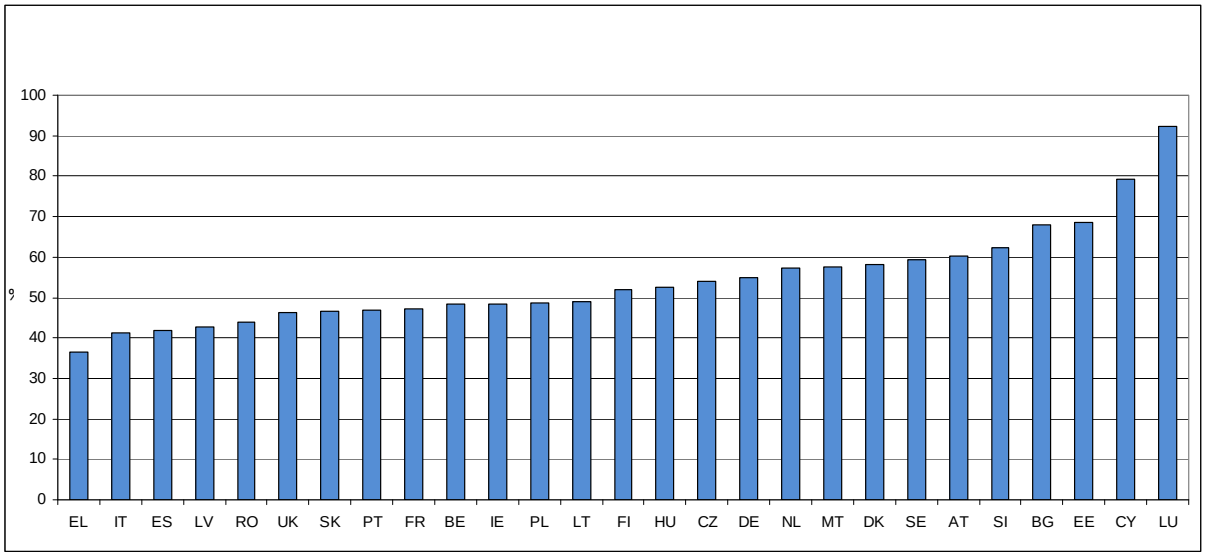
5 Kommissionens meddelelse om den årlige vækstundersøgelse 2012 – KOM(2011) 815 endelig af 25. november 2011 – 17229/11; Rådets konklusioner af 16. februar 2012 (6353/1/12 Rev.1).

6 Rådets konklusioner af 16. februar 2012 (6404/1/12 Rev.1).

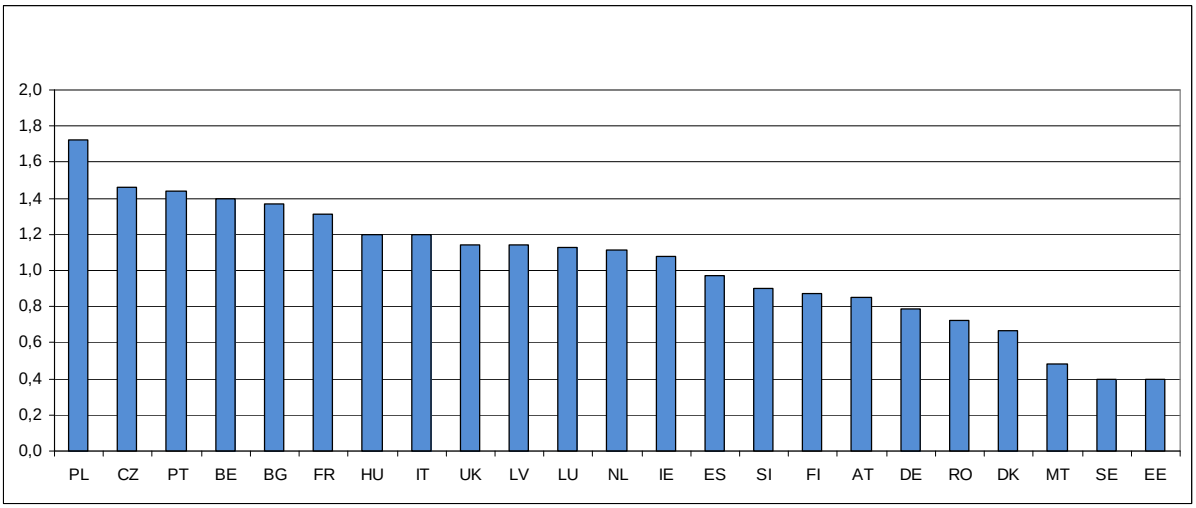
7 Der blev rettet landespecifikke henstillinger om disse spørgsmål til Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Italien, Litauen, Malta, Polen og Slovakiet. Det skal bemærkes, at de medlemsstater, der i øjeblikket nyder fordel af finansiel støtte under den europæiske finansielle stabilitetsfacilitet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

Figur 2: Faktiske momsindtægter i 2010 (i % af teoretiske indtægter ved standardsatser)[8]

De problemer, som skatteadministrationerne står over for, fremgår også af de betydelige administrative omkostninger, der er knyttet til skatteopkrævningen.



Figur 3: Administrative omkostninger/indtægtsopkrævning netto i 2009 (omkostninger i EUR pr. 100 EUR i indtægter)[9]



I den sammenhæng findes der allerede særlige programmer for teknisk bistand[10], og Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at benytte sig af dem, når de udformer programmer til forbedring af deres skatteadministrationer, styrkelse af den administrative kapacitet og overholdelse af skattereglerne. For fremtiden er der behov for en effektiv

---

8 Kilde: Europa-Kommissionen; "Taxation trends in the European Union", 2012 edition.

9 Kilde: OECD. Tabellen indeholder data for 23 medlemsstater. Dataene for CY, EL, LT og SK foreligger ikke eller er under validering.

10 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1482/2007/EF af 11. december 2007 om oprettelse af et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis 2013-programmet) og om ophævelse af beslutning nr. 2235/2002/EF (EUT L 330 af 15.12.2007, s. 1).

efterfølger til Fiscalis-programmet til at forbedre beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked.

Kommissionen finder det også vigtigt fortsat at bistå medlemsstaterne med at indkredse iboende svagheder i deres skatteadministrationer og hjælpe dem med at løse specifikke problemer, sikre en effektiv udveksling af bedste praksis samt udvikle benchmarkingmetoder til at vurdere de centrale funktioner inden for skatteopkrævning og -kontrol.

3. BEDRE GRÆNSEOVERSKRIDENDE SAMARBEJDE MELLEM SKATTEADMINISTRATIONERNE I EU

Den europæiske integrationsproces har ført til en tættere integration af alle medlemsstaternes økonomier med store mængder grænseoverskridende transaktioner og mindskelse af omkostninger og risici i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner. Dette har til gengæld betydet yderligere udfordringer for de nationale skatteadministrationer med hensyn til samarbejde og udveksling af oplysninger.

3.1. Bedst mulig brug af eksisterende juridiske instrumenter

Det grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaternes skatteadministrationer kan kun være virkeligt effektivt, hvis der er gensidig tillid og solidaritet mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan kun forvente at høste det fulde udbytte af samarbejdet, hvis de er rede til at bistå hinanden. Erfaringerne med rentebeskatningsdirektivet[11] viser fordelene ved et sådant samarbejde. Hvert år sendes der gennemsnitligt mere end 4 millioner registreringer fra oprindelseslande til bopælslande, svarende til gennemsnitligt 20 mia. euro i form af indtægter fra opsparing.

I de seneste år er der vedtaget en række vigtige juridiske instrumenter for administrativt samarbejde i forbindelse med både direkte og indirekte skatter[12]. Men der er endnu ikke opnået en effektiv og udbredt anvendelse af dem i medlemsstaterne.

Kommissionen bistår medlemsstaterne i deres indsats ved at give dem de praktiske redskaber og instrumenter, de har brug for til at iværksætte et effektivt administrativt samarbejde. Kommissionen har allerede udviklet elektroniske formater for udveksling af oplysninger, og der skal løbende foretages en opdatering af sikrede kommunikationskanaler, som også skal udvides til at omfatte andre former for indkomst. Kommissionen vil nøje overvåge, om de i fællesskab aftalte regler og procedurer anvendes korrekt af alle medlemsstaterne.

---

11 Rådets direktiv 2003/48/EF af 3. juni 2003 om beskatning af indtægter fra opsparing i form af rentebetalinger (EUT L 157 af 26.6.2003, s. 38).

12 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 nr. 904/2010/EU af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift (EFT 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 (EFT L 64 af 11.3.2011, s.1); Rådets forordning nr. 389/2012/EU 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).

3.2. Andre konkrete tiltag til at styrke samarbejdet

3.2.1. Styrkelse af eksisterende redskaber

Den 13. november 2008 vedtog Kommissionen et forslag om ændring af rentebeskatningsdirektivet med henblik på at lukke de eksisterende huller og forebygge unddragelse på en mere effektiv måde. To af de største huller, der blev indkredset, var anvendelsen af ubeskattede mellemliggende strukturer til at skjule det faktiske retmæssige ejerskab og anvendelsen af innovative finansielle instrumenter og andre produkter (dvs. strukturerede detailprodukter og pakkede forsikringsprodukter *(insurance wrappers)*), der ikke er omfattet af direktivet.

Ved den anden revision af rentebeskatningsdirektivet blev det bekræftet, at der i vid udstrækning anvendes ubeskattede offshore-strukturer som mellemled mellem betaleren og den endeligt begunstigede for at skjule det faktiske retmæssige ejerskab: 35 % af de ikke-bankmæssige indskud i medlemsstaterne (65 % for så vidt angår indskud i lande, med hvem der er indgået rentebeskatningsaftaler) ejes af sådanne strukturer i offshore-jurisdiktioner. Undersøgelsen viste også, at markedet for strukturerede finansielle produkter (med en aktuel omsætning på 767,3 mia. EUR) er vokset med gennemsnitligt mere end 30 % pr. år i de seneste år. Ændringsforslagets indhold er i det væsentlige accepteret af medlemsstaterne, og det er afgørende, at disse ændringer nu vedtages hurtigst muligt. EU må bevise, at det kan løse disse problemer, hvilket også vil sætte det i en stærkere position til at søge at opnå tilsvarende forbedringer i andre lande.

3.2.2. Bedre udveksling af oplysninger

Gennem udveksling af oplysninger får skatteadministrationerne uvurderlige oplysninger om de indkomster, der modtages, og de aktiver, der ejes af deres skatteydere, som også kan være yderst nyttige i forbindelse med risikoanalyser og bruges som incitament til frivillig overholdelse af skattereglerne. Anvendelsen af automatisk udveksling af oplysninger bør fremmes på de områder, hvor det er mest nyttigt. Kommissionen har udviklet elektroniske formater for indtægter fra opsparing og er ved at udvikle nye formater for indtægter, som er omfattet af direktiv 2011/16, for at gennemføre sikret og større automatisk udveksling af oplysninger inden for EU. EU har en vigtig rolle at spille i udbredelsen af sine standarder for automatisk udveksling af oplysninger, således at udviklingen af de internationale standarder for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på skatteområdet fremmes.

For at sikre, at de udvekslede oplysninger kan anvendes umiddelbart, er det afgørende at forbedre identificeringen af skatteyderne. Medlemsstaternes erfaringer viser, at der kan opnås en langt bedre matching af oplysninger, når der videregives og anvendes et skatteregistreringsnummer som et entydigt id. Kommissionen vil derfor foretage en konsekvensanalyse med henblik på eventuelt at foreslå et europæisk skatteregistreringsnummer for hver skatteyder, der er involveret i grænseoverskridende aktiviteter. Det bør også overvejes, om medlemsstaternes skatteadministrationer skal gives direkte adgang til relevante områder af de andre medlemsstaters nationale databaser, og om anvendelsesområdet for automatisk adgang på momsområdet bør udvides.

3.2.3. Indgriben mod tendenser og ordninger for skattesvig og skatteunddragelse

Det er meget vigtigt at udvikle og udveksle redskaber, systemer og arbejdsmetoder, som kan afdække tendenser og ordninger vedrørende skattesvig og skatteunddragelse samt individuelle svindlere i en grænseoverskridende kontekst. Kommissionen vil med henblik herpå fortsætte

arbejdet med hurtigt at udvide Eurofisc-netværket og det tidlige varslingssystem til også at omfatte området for direkte beskatning, ligesom den også vil forbedre risikostyringsteknikkerne. Desuden vil Kommissionen foreslå en hurtig reaktionsmekanisme i forbindelse med tilfælde af momssvig.

Kommissionen ønsker ligeledes at udarbejde en strategi til bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning. Den vil undersøge mulighederne for at forbedre adgangen til oplysninger om pengestrømme, som gør det lettere at spore betydelige betalinger foretaget gennem offshore-bankkonti. Det bør overvejes, om der inden for EU bør oprettes et hold revisorer til at tage sig af grænseoverskridende skattesvig. Der bør tilstræbes mere regelmæssige fælles revisioner gennem udbredt anvendelse af de eksisterende forskrifter vedrørende samtidig kontrol og tilstedeværelse af embedsmænd fra en medlemsstat i en anden medlemsstat[13].

3.2.4. Sikring af et højt niveau af overholdelse af skattereglerne

Som et vigtigt element i en effektiv strategi til bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse skal der tilstræbes en bedre overholdelse af skattereglerne fra skatteydernes side[14]. Hvis overholdelsen af skattereglerne i både interne og grænseoverskridende situationer skal styrkes, skal skatteyderne informeres bedre om EU's og medlemsstaternes skatteregler. Redskaber som f.eks. en enkelt skattewebportal for alle former for skatter og skatteydere og en one-stop-shop for ikke-hjemmehørende skatteydere i medlemsstaterne vil kunne gøre det lettere for de berørte skatteydere at opfylde deres skattemæssige forpligtelser. På momsområdet er Kommissionen ved at oprette en dialogplatform, det såkaldte "EU-momsforum", med inddragelse af skattemyndighederne og repræsentanter for erhvervslivet. Dette forum vil skabe de rette betingelser for, at det nuværende momssystem kommer til at fungere mere gnidningsløst, og man opnår en større frivillig overholdelse af momsreglerne.

Skatteydernes overholdelse af skattereglerne kan anspores på forskellige måder. Én måde at øge overholdelsen af skattereglerne på er at mindske omkostningerne og kompleksiteten for skatteyderne. Virksomhedernes administrative omkostninger til at overholde skattelovgivningen varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. Eftersom det især er de små virksomheder, der skal bruge uforholdsmæssigt meget tid og mange penge til dette, vil en mindskelse af den administrative kompleksitet og en øget brug af onlineredskaber kunne fremme skatteopkrævningen og forbedre konkurrenceevnen i mange europæiske virksomheder.

Skatteadministrationerne bør også overveje at supplere deres kontrolmetoder med et mere serviceorienteret koncept. De kunne også udvikle motiverende incitamenter i form af programmer for frivillig indberetning og tilskynde deres skatteydere til spontant at korrigere deres fejl. I tråd med virksomhedernes sociale ansvar[15] vil Kommissionen udarbejde et charter for skatteyderne.

I en globaliseret verden, hvor skatteydere, der ikke overholder skattereglerne, kan afveje deres risici for at blive fanget og straffet i forskellige jurisdiktioner, er det værd at overveje fælles

---

13 Artikel 7 i direktiv 2010/24/EU, artikel 28, 29 og 30 i forordning (EU) nr. 904/2010, artikel 11 og 12 i direktiv 2011/16/EU og artikel 12 og 13 i forordning (EU) nr. 389/2012.

14 Overholdelsen af skattereglerne angiver, hvorvidt en skatteyder overholder (eller ikke overholder) skattereglerne i sit land, f.eks. ved at opgive sin indkomst, indgive selvangivelse og betale den skyldige skat rettidigt.

15 Meddelelse om en ny EU-strategi 2011-14 for virksomhedernes sociale ansvar - KOM(2011) 681 endelig af 25.10.2011.

minimumsregler mod skattesvindlere og –unddragere for så vidt angår visse typer af overtrædelser af skattereglerne, herunder administrative eller strafferetlige sanktioner. Bekæmpelsen af svig er et af de prioriterede områder, der er identificeret i Kommissionens meddelelse "På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område"[16]. Kommissionen vil foreslå regler for ved hjælp af strafferetten at styrke bekæmpelsen af svig, der påvirker EU's finansielle interesser.

3.2.5. Styrkelse af skatteforvaltningen

En skatteyder, der begår momssvig, vil ofte også unddrage sig selskabs- eller indkomstskat og omvendt. Det er derfor vigtigt at tilstræbe, at tilgangen i forbindelse med direkte og indirekte skatter bliver mere ensartet. Uden at de særlige forhold, der kendetegner de forskellige skatter og afgifter, tilsidesættes, bør der hentes inspiration fra de forskellige mekanismer og arbejdsmetoder på de respektive områder for at øge effektiviteten i bekæmpelsen af skattesvig på alle områder.

Det bør tilstræbes at fremme konvergensen mellem redskaberne og systemerne inden for direkte og indirekte beskatning, f.eks. ved at sørge for samme layout for de fælles dele af formularer. På mellemlang sigt vil Kommissionen overveje en enkelt retsakt for det administrative samarbejde for alle typer skatter for at sikre fuld integration og sammenhæng i samarbejdsmekanismerne.

Da skattesvig ofte er forbundet med andre former for kriminel aktivitet, er det vigtigt at styrke samarbejdet mellem toldadministrationerne og andre myndigheder, specielt vedrørende hvidvaskning af penge, social sikring og retslige myndigheder, både på nationalt og internationalt plan. På nationalt plan er det nødvendigt at sikre et tilfredsstillende samarbejde mellem de retshåndhævende instanser, ikke kun vedrørende skattesvig og skatteunddragelse, men også i forbindelse med skatterelateret kriminalitet[17][18]. Samarbejdet om skatterelateret kriminalitet kan også sikres gennem Europol[19]. Kommissionen kan lette koordineringen på de pågældende områder gennem fælles brug af sine eksisterende programmer og deres efterfølgere.

4. KOHÆRENT POLITIK OVER FOR TREDJELANDE

EU har en klar og kohærent politik baseret på principperne om god forvaltning på skatteområdet (gennemsigtighed, udveksling af oplysninger og fair skattekonkurrence), men skal sikre, at dette fremmes på en mere ensartet måde, ikke kun i EU, men også i tredjelande.

4.1. Sikring af, at tredjelande anvender ækvivalente standarder

Det vil i høj grad fremme en effektiv og gnidningsløs anvendelse af de udvidede foranstaltninger i forbindelse med beskatning af indtægter fra opsparing på EU-plan, hvis de eksisterende tilsvarende foranstaltninger med vigtige partnere samtidig styrkes.

---

16 KOM(2011)573 endelig af 20.9.2011.

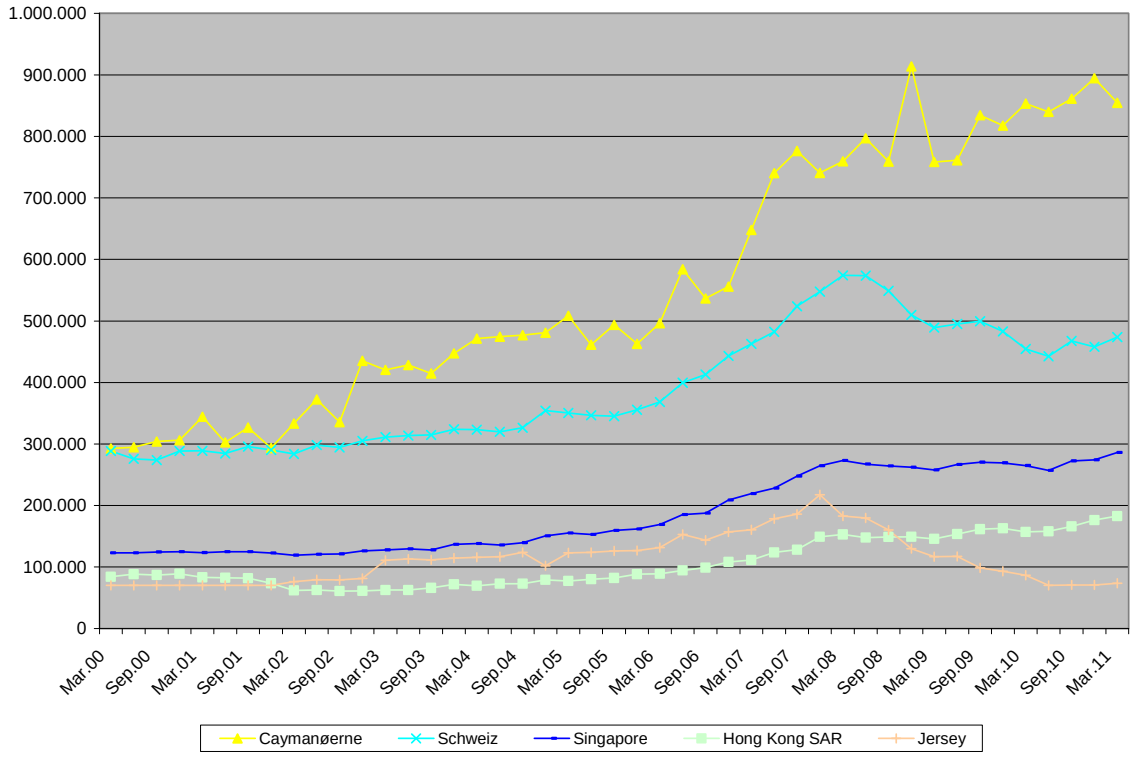
17 Hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og kriminelle ordninger vedrørende svig i forbindelse med forsvundne forhandlere ("Missing Trader Intra-Community Fraud" (MTIC)), herunder momskarruselsvig og kriminel investering i EU's emissionshandelsordning.

18 I de reviderede FATF-standarder, der blev vedtaget i februar 2012, er skattekriminalitet tilføjet som en prædikatforbrydelse til lovovertrædelser i form af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

19 Europol muliggør identifikation af organisatorer af skatterelateret kriminalitet og optrævling af kriminelle netværk.

Der er en række velkendte og markedsførte finanscentre med streng bankhemmelighed, som fortsat dominerer det internationale grænseoverskridende indlånsmarked. Alene Caymanøerne og Schweiz med et samlet indskud fra ikke-banker på 1 352 mia. USD repræsenterer næsten 20 % af samtlige ikke-bankmæssige indskud på verdensplan.

Figur 4: Tendenser i udenlandske ikke-bankmæssige indskud i banker i større udvalgte finanscentre uden for EU (mio. USD)[20]



Derfor bør Rådet hurtigt give mandat til og støtte Kommissionen med henblik på at føre forhandlinger om ændringer af de eksisterende rentebeskatningsaftaler med Schweiz, Andorra, Monaco, Liechtenstein og San Marino. Hvis disse aftaler afpasses efter de nye standarder, der håndhæves i EU, og som vil følge af de ændringer, der skal foretages i rentebeskatningsdirektivet, skulle det blive muligt at gøre yderligere fremskridt i udviklingen af tilsvarende foranstaltninger i disse jurisdiktioner. Der bør tages et lignende skridt for at ajourføre rentebeskatningsaftalerne med de relevante afhængige eller associerede territorier. Der bør udvises opmærksomhed om den internationale udvikling for finanscentre forskellige steder i verden.

Tilsammen vil alle disse foranstaltninger i høj grad styrke medlemsstaternes kapacitet til at opkræve skatter på investeringsindtægter af deres respektive residenter. Det Forenede Kongeriges og Tysklands nylige bilaterale aftaler med Schweiz giver et fingerpeg om de ubeskattede aktiver, der findes i Schweiz. Disse aftaler har ført til anslåede forudbetalinger af 500 mio. ECH til UK og 2 mia. CHF til Tyskland. De faktiske regulariseringsbetalinger forventes at nå op over 1,3 mia. CHF til UK og 4 mia. CHF til Tyskland. Det Forenede Kongerige anslår, at regulariseringsbetalingen vil give et samlet provenu på op til 4-7 mia. GBP. Dette skøn giver et fingerpeg om problemets omfang for EU som helhed.

---

20 Kilde: Offentlige aggregerede data fra BIS

Resultaterne af den anden revision af rentebeskatningsdirektivet viser, at det med en styrkelse af de eksisterende aftaler på linje med de foreslåede ændringer af direktivet vil være muligt at inkludere penge på forvaltningskonti. Forvaltningskonti er konti med midler, som investorens bank i eget navn genindsætter i en anden jurisdiktion. I Schweiz' tilfælde er midlerne på forvaltningskonti 4,5 gange så stort som det beløb, de pågældende investorer direkte besidder.

4.2. Fremme af EU's standarder på internationalt plan

Det er vigtigt at sikre bedre kohærens mellem EU's politikker som helhed, således at EU's partnere inden for rammerne af internationale handels- og samarbejdsaftaler forpligter sig til god forvaltning på skatteområdet i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra 2008[21]. Disse principper bør fortsat indgå i alle relevante EU-aftaler med tredjelande samt fremmes via initiativer inden for udviklingssamarbejde, således som det er skitseret i 2009-meddelelsen "Fremme af god politik og forvaltning på skatteområdet"[22] og "2010-meddelelsen "Skat og udvikling – Samarbejde med udviklingslandene om god forvaltningspraksis på skatteområdet"[23].

Rådet bør også hurtigt godkende udkastet til aftalen mellem EU og Liechtenstein om bekæmpelse af svig og samarbejde på skatte- og afgiftsområdet og give Kommissionen mandat til at indlede tilsvarende forhandlinger med Andorra, Monaco, San Marino og Schweiz. Desuden bør der kigges på mulighederne for at indgå multilaterale aftaler om administrativt samarbejde vedrørende indirekte skatter med tredjelande og tredjelandes deltagelse i den samtidige kontrol.

Den seneste udvikling på internationalt plan for så vidt angår den amerikanske lov om overholdelse af skattelovgivningen vedrørende udenlandske konti (Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)) åbner nye perspektiver for en styrkelse af automatisk informationsudveksling mellem medlemsstaterne og tredjelande, hvilket vil forbedre gennemsigtigheden på globalt plan.

Endelig bør samarbejdet med andre internationale organisationer forbedres med henblik på at fremme fælles interesser og undgå overlapninger samt skabe synergi til fordel for de finansielle institutioner og skatteadministrationerne[24]. Det bør være muligt for medlemsstaterne at benytte et enkelt sæt redskaber og instrumenter, både i selve EU og i deres forbindelser med tredjelande. Med henblik herpå er Kommissionen i færd med at fremme EU's avancerede praktiske redskaber (herunder elektroniske formater) for at sikre, at de anvendes af lande uden for EU, navnlig i forbindelserne med EU's medlemsstater.

4.3. Vejen frem for at bekæmpe skattely og aggressiv skatteplanlægning

Ved skattely, undertiden også benævnt "ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner", forstås almindeligvis jurisdiktioner, der er i stand til at finansiere deres offentlige tjenester med ingen eller nominelle indkomstskatter og tilbyde sig selv som områder, der anvendes af ikke-residenter til at undgå beskatning i deres bopælsland. OECD har identificeret tre typiske

---

21 Konklusionerne fra Økofinrådets møde den 14. maj 2008 (pressemeddelelse: 8850/08).

22 KOM(2009) 201 endelig af 28.4.2009.

23 KOM(2010) 163 endelig af 21.4.2010.

24 EU deltager aktivt i andre internationale fora som f.eks. OECD, den internationale organisation for skatteadministration (IOTA), det interamerikanske center for skatteadministrationer (CIAT), den internationale skattedialog (ITD), den internationale skattepagt (ITC) og det afrikanske skatteadministrationsforum (ATAF).

kendetegn ved et skattely: i) Mangel på effektiv udveksling af oplysninger, ii) manglende gennemsigtighed og iii) ingen krav om betydelige aktiviteter. Desuden tilbyder de ofte skattemæssig præferencebehandling til ikke-residenter for at tiltrække investeringer fra andre lande. Skattely konkurrerer derfor illoyalt og gør det vanskeligt for "ikke-skattely" at opkræve en rimelig mængde skat fra deres residenter.

Der arbejdes intensivt for at fjerne mange af de skadelige aspekter ved skattely. Der er gjort betydelige fremskridt gennem den næsten globale vedtagelse af strenge regler om informationsudveksling efter anmodning og gennemsigtighed, efter at OECD's Globale Forum for Gennemsigtighed og Informationsudveksling på Skatteområdet blev genlanceret med succes. Selv om mange tidligere skattely har forpligtet sig til at respektere disse principper, er det dog først nu, at der kigges på, om disse forpligtelser overholdes i praksis. Forummet behandler endvidere ikke spørgsmålet om "loyal skattekonkurrence", som er et princip, som EU opretholder internt via adfærdskodeksen for erhvervsbeskatning[25]. Det er relevant for både OECD og EU, at et sådant begreb fremmes i tredjelande.

Skattely er fortsat til potentiel skade for medlemsstaternes interesser. Byrden af yderligere omkostninger i forbindelse med regeloverholdelse på grund af ukoordinerede foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer for at beskytte deres beskatningsgrundlag, falder tilbage på alle skatteyderne. Tilsvarende sker der det, at når der mistes skatteindtægter, fordi beskatningsgrundlaget er blevet omledt til skattely, kommer alle skatteydere til at lide, når skattesatserne hæves for at kompensere for det udhulede beskatningsgrundlag.

Foruden håndteringen af de specifikke spørgsmål i tilknytning til skattely er det Kommissionens overordnede mål at bidrage til retfærdige og sunde skatteforhold i EU (for medlemsstaterne, skatteyderne og investorerne), hvor udhulingen af skattegrundlaget tackles effektivt (inden for EU og i forbindelse med tredjelande). Det er vigtigt, at de deraf følgende fordele ikke undergraves gennem foranstaltninger truffet af tredjelande. Man er ved at evaluere, hvad der politisk kan gøres for at opnå dette, med henblik på at forelægge en handlingsplan inden årets udgang. Målet er at etablere et sæt foranstaltninger, procedurer og redskaber til en koordineret indsats. Det kan bl.a. omfatte en blanding af defensive foranstaltninger eller sanktioner mod lande, som praktiserer illoyal skattekonkurrence, og incitamenter for de pågældende lande til at bringe en sådan praksis til ophør. Der vil blive fokuseret på koordinerede foranstaltninger. Meddelelsen vil også behandle spørgsmål om aggressiv skatteplanlægning.

5. KONKLUSION

Der er en klar politisk vilje, som blev udtrykt af stats- og regeringscheferne den 2. marts 2012, til at prioritere konkrete tiltag til bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse. Dette skal nu omsættes i konkret handling. Denne meddelelse indeholder et første svar på Det Europæiske Råds anmodning, idet der gøres rede for de forskellige niveauer, hvor der skal handles, og gives en generel orientering om de spørgsmål, som bør overvejes yderligere. Kommissionen håber at fremme disse drøftelser både i Rådet og gennem

[25] Konklusioner vedtaget af Økofinrådet den 1. december 1997 vedrørende skattepolitik (EFT C 2 af 6.1.98, s. 1).

Skattepolitikgruppen[26]. En hurtig vedtagelse af revisionen af rentebeskatningsdirektivet og en øjeblikkelig tilslutning til at give Kommissionen nævnte forhandlingsmandat vil være et første skridt i denne retning.

Inden for rammerne af det europæiske semester er der ideel lejlighed til at undersøge skattespørgsmål på baggrund af den generelle økonomiske udvikling i EU og integrere skattepolitikken i indsatsen for at fremme væksten. Kommissionen vil videreføre sine bestræbelser for at støtte medlemsstaternes konsoliderings- og vækststrategier.

Inden udgangen af 2012 vil Kommissionen forelægge en handlingsplan baseret på en konsekvensanalyse, som vil identificere de specifikke foranstaltninger, der kan udvikles hurtigt, hvis de gives passende politisk prioritet. Det forudses, at denne plan vil blive forelagt sammen med initiativet vedrørende skattely og aggressiv skatteplanlægning. Handlingsplanen vil indeholde konkrete skridt til at forbedre det administrative samarbejde og videreudvikle den aktuelle politik for god forvaltning og vil også behandle de bredere emner som samspil med skattely og bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning og andre aspekter som f.eks. skatterelateret kriminalitet.

---

[26] Skattepolitikgruppen er en permanent gruppe på højt plan for strategiske og omfattende drøftelser om skattepolitiske emner på europæisk plan. Den blev nedsat i 1996 og ledes af kommissæren med ansvar for beskatningsspørgsmål.