EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger indberettet i henhold til hvidvaskreguleringen

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Kommissionen har sat sig en ambitiøs dagsorden i kampen mod skatteunddragelse og skatteundgåelse, hvis overordnede mål er en mere fair og effektiv beskatning i EU. Et helt centralt punkt i denne dagsorden er at skabe øget gennemsigtighed på skatteområdet. Igennem de seneste par år er der gjort betydelige fremskridt med hensyn til at øge denne gennemsigtighed og styrke samarbejdet mellem skattemyndighederne overalt i EU. Medlemsstaterne har vedtaget ny lovgivning om automatisk udveksling af oplysninger om skatteafgørelser[1] og skatterelateret land for land-rapportering for multinationale selskaber[2]. I april 2016 foreslog Kommissionen desuden, at store multinationale selskaber skal offentliggøre bestemte skatterelaterede data land for land. Med hensyn til personlige bankkonti er der med ikrafttrædelse i januar 2016 indført ny EU-lovgivning, ifølge hvilken medlemsstaternes skattemyndigheder automatisk skal udveksle oplysninger om finansielle konti i udlandet. Formålet er at gøre det vanskeligt at skjule formuer i udlandet for at undgå beskatning.

Den seneste tids afsløringer i medierne om store skjulte formuer i udlandet har bekræftet, hvor vigtig EU's dagsorden med hensyn til gennemsigtighed på skatteområdet er. Desuden har de også vist, på hvilke områder der stadigvæk er behov for yderligere foranstaltninger for at styrke de europæiske og internationale gennemsigtighedsregler. Det står bl.a. klart, at skattemyndighederne må have bedre adgang til oplysninger om, hvem der er de reelle ejere af mellemliggende koncernselskaber, og til andre relevante kundelegitimations- og due diligence-oplysninger, hvis de skal have mulighed for at opdage og sætte effektivt ind mod skatteunddragelse.

I G20-landenes erklæring af 18. april opfordres Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) og Det Globale Forum for Gennemsigtighed og Informationsudveksling på Skatteområdet til at fremkomme med forslag til, hvordan man kan forbedre efterlevelsen af de internationale gennemsigtighedsstandarder, bl.a. med hensyn til adgangen til oplysninger om de reelle ejere af selskaber, fonde mv. og udveksling af disse oplysninger på internationalt plan.

De fem finansministre fra EU, der deltog i G20-mødet, fokuserede i deres erklæring af 14. april 2016 på bekæmpelse af skatteunddragelse, aggressiv skatteplanlægning og hvidvask. I deres erklæring fremhævede de den afgørende betydning af en hurtig vedtagelse af den globale standard for automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti på skatteområdet ("den globale standard"). Desuden pegede de på de udfordringer, vi står overfor med hensyn til adgang til oplysninger om reelle ejere, og de fælles mønstre, der kan iagttages i forbindelse med hvidvask, skatteunddragelse og ulovlige pengestrømme.

Direktiv 2014/107/EU ("direktivet") om ændring af direktiv 2011/16/EU ("direktivet om administrativt samarbejde") blev vedtaget i 2014. Det har fra og med 1. januar 2016 været gældende i de 27 EU-lande og vil fra 1. januar 2017 også gælde i Østrig. Med dette direktiv implementeres den globale standard i EU. Det sikrer dermed, at oplysninger om indehaverne af finansielle konti skal indberettes til den medlemsstat, hvor kontohaveren er hjemmehørende.

---

[1] EUT L 332 af 5.6.2015, s. 1.

[2] EUT L 146 af 3.6.2016, s. 8.

Desuden fastsættes det i direktivet, at hvis kontohaveren er en mellemliggende struktur (dvs. en passiv, ikkefinansiel enhed) skal de finansielle institutter undersøge, hvem der kontrollerer denne enhed, og indberette oplysninger om denne eller disse kontrollerende personer (eller "reelle ejere", som de hedder i hvidvaskterminologien[3]). Dette vigtige element i direktivet er baseret på hvidvaskreglerne om indberetning af oplysninger med henblik på identifikation af de kontrollerende personer.

Hvis skattemyndighederne ikke har adgang til disse hvidvaskoplysninger, vil det gå ud over effektiviteten af tilsynet med de finansielle institutters overholdelse af direktivet om administrativt samarbejde. I mangel af disse oplysninger vil myndighederne ikke kunne overvåge og kontrollere, at de finansielle institutter efterlever direktivet, og at de korrekt identificerer og indberetter, hvem der er de kontrollerende personer bag mellemliggende strukturer.

Formålet med nærværende initiativ er derfor at give skattemyndighederne systematisk adgang til den information, der skal indberettes i henhold til hvidvaskreguleringen, således at de kan varetage deres opgave med at overvåge, om de finansielle institutter korrekt efterlever direktivet om administrativt samarbejde.

Hvilken adgang skattemyndighederne har til hvidvaskinformation varierer meget inden for EU. Selv i de tilfælde, hvor skattemyndighederne har denne adgang, støder de ofte på betydelige barrierer, der lægger hindringer i vejen for en effektiv indsats mod skatteundgåelse og skatteunddragelse. For at gøre det lettere at afsløre hvidvask, korruption, terrorismefinansiering og andre ulovligheder er det derfor vigtigt at foretage de ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv, der uddybes nærmere i næste afsnit. For at ruste skattemyndighederne bedst muligt til at sætte ind over for skatteunddragelse og skatteundgåelse bør de også sikres adgang til denne information. Kommissionen foreslår derfor at sikre dem denne adgang via direktivet om administrativt samarbejde, som er rammen om mange af EU's andre gennemsigtighedsforanstaltninger.

At give denne adgang er et internt organisatorisk anliggende i medlemsstaterne og indebærer ingen indberetningskrav eller andre administrative forpligtelser for andre parter. Enhver potentiel yderligere byrde forbundet med kravet om, at de finansielle institutter skal give skattemyndighederne hvidvaskoplysninger under kontroller, undersøgelser og audits, vil opstå:

(i) udelukkende i tilknytning til *tilsynet med opfyldelsen af allerede eksisterende forpligtelser*, hvis byrdefuldhed der allerede var taget højde for, da de pågældende forpligtelser oprindeligt blev fastsat

(ii) alene i konkrete enkelttilfælde, afhængigt af resultaterne af de gennemførte kontroller, undersøgelser og audits

(iii) altid inden for rammerne af samlede kontroller, undersøgelser og audits af opfyldelsen af alle eksisterende forpligtelser til identificering af personer, hvorom der skal indberettes oplysninger i henhold til direktivet om administrativt samarbejde, og ikke udelukkende forpligtelsen til at identificere de kontrollerende personer/reelle ejere.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme politkområde**

Ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv (COM(2016) 450).

[3] Se Afdeling VIII, punkt D.5 i bilag I til direktiv 2014/107/EU.

I sin handlingsplan for styrkelse af bekæmpelsen af finansiering af terrorisme, der blev vedtaget den 2. februar 2016, lovede Kommissionen at fremlægge forslag til ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv[4] i første halvår 2016 med det formål at skærpe reglerne om bekæmpelse af terrorfinansiering. Desuden har nødvendigheden af en yderligere styrkelse af hvidvaskreglerne for at forbedre gennemsigtigheden og adgangen til oplysninger om de reelle ejere foranlediget Kommissionen til at foreslå ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv efter en analyse af de forskellige politiske valgmuligheder i anden del af konsekvensanalysen af disse ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv.

De ændringer, der foreslås af fjerde hvidvaskdirektiv, anerkender forbindelserne mellem bekæmpelse af hvidvask og bekæmpelse af skatteunddragelse og de udfordringer, vi står overfor globalt. Ændringerne er baseret på klare synergier mellem kundelegitimations- og due diligence-kravene i fjerde hvidvaskdirektiv og den kundelegitimation og due diligence, der kræves i direktivet om administrativt samarbejde.

Eftersom hvidvaskbekæmpelsesoplysningerne er klart identificerbare og tilgængelige i henhold til de specifikke bestemmelser i fjerde hvidvaskdirektiv, er det desuden muligt at henvise direkte til disse bestemmelser, således at de finansielle institutter ikke skal give disse oplysninger to gange for også at efterleve direktivet om administrativt samarbejde.

Disse to forslag fremlægges sammen med en meddelelse udsendt samme dag (COM(2016) 451).

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Der er tale om et ændringsforslag til direktiv 2011/16/EU[5], som ændret ved direktiv 2014/107/EU[6], direktiv 2015/2376/EU[7] og direktiv 2016/881/EU[8], med indføjelse af en bestemmelse, der giver skattemyndighederne adgang til bestemte hvidvaskbekæmpelsesoplysninger til beskatningsformål.

Ændringerne findes i forslagets artikel 1 og består i følgende:

I artikel 22 i direktiv 2011/16/EU indsættes et stk. 1a, der giver skattemyndighederne adgang til de gennemførelsesforanstaltninger, dokumenter og oplysninger angående reelle ejere og kundelegitimation, der er fastsat i fjerde hvidvaskdirektiv. Dette stykke indføjes i artikel 22, der generelt omhandler medlemsstaternes specifikke forpligtelser, og ikke i artikel 8, stk. 3a,

---

[4] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73)

[5] 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).

[6] Rådets direktiv 2014/107/EU af 9. december 2014 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 359 af 16.12.2014, s. 1).

[7] Rådets direktiv (EU) 2015/2376/EU af 8. december 2015 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 332 af 18.12.2015, s. 1).

[8] Rådets direktiv (EU) 2016/881/EU af 25. maj 2016 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 146 af 3.6.2016, s. 8).

der specifikt omhandler automatisk udveksling. Det skyldes, at den automatiske udveksling ikke kan undgå at føre til informationsanmodninger og spontane informationsudvekslinger om de automatisk udvekslede oplysningers kvalitet og fuldstændighed. Den kan også føre til yderligere undersøgelser, f.eks. af konti eller andre aktiver, som den automatiske udveksling ikke har omfattet. I modsat fald ville det have været nødvendigt at indføje bestemmelser om skattemyndighedernes adgang hertil også i forbindelse med sådanne udvekslinger.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

Genstanden for disse ændringer falder ind under det samme retsgrundlag som direktiv 2011/16/EU, dvs. artikel 115 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der har som mål at sikre et velfungerende indre marked. I henhold til artikel 115 i TEUF skal der ske en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der direkte indvirker på det indre markeds oprettelse eller funktion og gør en tilnærmelse af lovene nødvendig.

For at sikre et velfungerende indre marked og lige vilkår med hensyn til medlemsstaternes muligheder for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet om administrativt samarbejde bør skattemyndighederne i alle EU-medlemsstater have de nødvendige adgangsbeføjelser.

- **Proportionalitet**

Den seneste tids afsløringer har tydeligt vist, at skattesnydere og deres hjælpere altid går efter de jurisdiktioner, der har de svageste gennemsigtighedsregler, og udnytter de svage punkter i håndhævelsen af dem. For at lukke disse smuthuller og sikre lige vilkår blandt medlemsstaterne er det nødvendigt at have et fælles regelsæt, der sætter skattemyndighederne i stand til at opfylde deres overvågningsforpligtelser.

Forslaget er dermed den bedst egnede løsning på det identificerede problem. De foreslåede ændringer går derfor ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at afhjælpe de pågældende problemer og på den måde nå traktatens mål om et effektivt og velfungerende indre marked.

Dette forslag er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union.

- **Valg af retsakt**

Overvågningsbeføjelserne relaterer direkte til direktivet om administrativt samarbejde. Bestemmelserne om disse overvågningsbeføjelser bør derfor indføjes i dette direktiv.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Ændringerne vil kun berøre den interne organisation i medlemsstaternes forvaltninger og berører ikke eksterne parter.

- **Medlemsstater**

I deres erklæring af 14. april 2016 understregede fem medlemsstater vigtigheden af en effektiv og hurtig gennemførelse af den globale standard, som er implementeret ved direktivet, og de udfordringer i relation til hvidvaskbekæmpelse, den rejser. Alle de øvrige medlemsstater har i mellemtiden tilsluttet sig denne erklæring.

- **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalysen af disse ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv indeholder en indgående analyse i afsnit 5.4 ("Nogle offentlige myndigheder mangler oplysninger"), og den foretrukne model, der er forelagt Udvalget for Forskriftskontrol, går ud på at "afklare skattemyndighedernes adgang".

Som anført ovenfor er disse ændringer af fjerde hvidvaskdirektiv vigtige ud fra det perspektiv, at skattemyndighederne spiller en nøglerolle med hensyn til at afsløre og indberette mistanker om andre alvorlige ulovligheder såsom korruption, hvidvask og terrorismefinansiering, men skattemyndighedernes adgang til information til egne formål i henhold til EU- og national ret, og specielt i relation til direktivet om administrativt samarbejde og håndhævelsen af det, bør reguleres i et skattedirektiv.

- **Grundlæggende rettigheder**

I henhold til artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union anerkender Unionen de rettigheder, friheder og principper, der er nævnt i chartret om grundlæggende rettigheder.

Virkningerne af, at der gives øget adgang til oplysninger om reelle ejere og de underliggende kundelegitimations- og due diligence-oplysninger er blevet analyseret i relation til artikel 7 (retten til privatlivets og familielivets fred) og artikel 8 (beskyttelse af persondata) i chartret. De nye foranstaltninger omhandler personoplysninger, men kun ved at få adgang til disse oplysninger vil skattemyndighederne kunne efterprøve ikke alene de oplysninger, de får indberettet, men også kontrollere, at den person, der beskattes, er den reelle ejer, og denne adgang er også det eneste middel til at give dem de strategiske værktøjer, de har brug for for at kunne bekæmpe skattesnyderi og skatteunddragelse.

Desuden er skatteforvaltningerne i forvejen underlagt tavshedspligt. De oplysninger, de kommer i besiddelse af under varetagelsen af deres opgaver, falder ind under denne tavshedspligt og vil være omfattet af de nødvendige garantier. Artikel 25 i direktivet om administrativt samarbejde henviser til de gældende regler om databeskyttelse i forbindelse med det administrative samarbejde mellem skattemyndigheder og indhentning og brug af data indberettet af eller indhentet hos de indberetningspligtige.

Selv om de foreslåede ændringer potentielt vil kunne gribe ind i grundlæggende rettigheder til et privatliv, herunder beskyttelse af kommunikationsfortrolighed, privatlivets fred og persondata, er de nødvendige for og står i et rimeligt forhold til målet om at sikre velfungerende skattesystemer og tilsyn med, at alle implicerede opfylder deres forpligtelser.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen virkninger for EU's budget.

2016/0209 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger indberettet i henhold til hvidvaskreguleringen

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 113 og 115,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[9],

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg[10],

efter en særlig lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Rådets direktiv 2011/16/EU[11] som ændret ved direktiv 2014/107/EU[12] fandt fra og med 1. januar 2016 anvendelse i 27 medlemsstater og vil fra 1. januar 2017 også gælde for Østrig. Med dette direktiv implementeres den globale standard for automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti på skatteområdet ("den globale standard") i EU. Det sikrer dermed, at oplysninger om indehaverne af finansielle konti indberettes til den medlemsstat, hvor kontohaveren er hjemmehørende.

(2) Det fastsættes desuden i direktiv 2011/16/EU, at når kontohaveren er en mellemliggende struktur, skal de finansielle institutter undersøge, hvem der står bag denne struktur, og identificere og indberette oplysninger om de reelle ejere. Dette vigtige element i direktivet er baseret på de hvidvaskoplysninger, der skal indberettes i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EU[13] med henblik på identifikation af de reelle ejere.

---

9 EUT C af , s. .

10 EUT C af , s. .

11 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).

12 Rådets direktiv 2014/107/EU af 9. december 2014 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet (EUT L 359 af 16.12.2014, s. 1).

13 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73).

(3) For at sikre en effektiv overvågning af de finansielle institutters efterlevelse af de due diligence-procedurer, der er fastsat i direktiv 2011/16/EU, bør skattemyndighederne have adgang til hvidvaskoplysninger. I mangel af adgang hertil vil disse myndigheder ikke kunne overvåge og kontrollere, at de finansielle institutter efterlever direktiv 2011/16/EU ved korrekt at identificere og indberette, hvem der er de reelle ejere af mellemliggende strukturer.

(4) For at skattemyndighederne kan varetage deres opgaver med overvågning af efterlevelsen af direktiv 2011/16/EU er det derfor nødvendigt at sikre, at skattemyndighederne har adgang til de oplysninger, procedurer, dokumenter og mekanismer, der er fastlagt i reglerne om bekæmpelse af hvidvask.

(5) Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender. I det omfang, hvor dette direktiv kræver, at skattemyndighedernes adgang til persondata skal fastlægges ved lov, kræver dette ikke nødvendigvis en lov vedtaget af et parlament, medmindre andet gælder i henhold til den pågældende medlemsstats forfatningsorden. Enhver sådan lov bør dog være klar og præcis, og dens anvendelse bør være klar og forudsigelig for de retsundergivne, jf. EU-Domstolens og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

(6) Formålet med dette direktiv, som er at sikre et effektivt administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne og en effektiv overvågning af direktivets efterlevelse på betingelser, som fremmer et velfungerende indre marked, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af den påkrævede ensartethed og effektivitet bedre nås på EU-plan, og Unionen kan derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, vedtage foranstaltninger. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke videre end, hvad der er nødvendigt for at opfylde dette mål.

(7) De finansielle institutter er allerede begyndt at efterleve de kundelegitimations- og due diligence-forpligtelser, som direktiv 2011/16/EU pålægger dem, og de første udvekslinger ventes afsluttet i september 2017. For at undgå forsinkelser i den effektive overvågning af direktivets gennemførelse bør dette ændringsdirektiv træde i kraft og omsættes i national ret inden den 1. januar 2017.

(8) Direktiv 2011/16/EU bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

I artikel 22 i direktiv 2011/16/EF indsættes følgende stykke 1a:

"1a. Med henblik på anvendelsen og håndhævelsen af den lovgivning, medlemsstaterne har vedtaget til gennemførelse af dette direktiv, og for at sikre, at det administrative samarbejde, der indføres ved dette direktiv, fungerer efter hensigten, indføjer medlemsstaterne i deres lovgivning bestemmelser, der giver skattemyndighederne adgang til de mekanismer, procedurer, dokumenter og oplysninger, der er nævnt i artikel 13, 30, 31, 32a og 40 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EU*.

---

* Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller

finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73)."

Artikel 2

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den 31. december 2016 de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser.

   De anvender disse bestemmelser fra den 1. januar 2017.

   Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale love og bestemmelser, som de vedtager på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Strasbourg, den .

På Rådets vegne
Formand