

# Styrket indsats mod skattely

Udveksling af oplysninger

Hvidvask

Straf

**Skattelovrådet**

22. marts 2018

# Indhold

<b>1. Indledning og sammenfatning .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Begrebsafklaring .....</b>	<b>6</b>
2.1 Skatteunddragelse / skatteundgåelse.....	6
2.2 Definition af skattely .....	7
2.2.1 OECD's identificering af skattely.....	7
2.2.2 EU's fælles sortliste over skattely .....	7
2.3 Skattelovrådets vurdering .....	9
<b>3. Omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved placering af formuer i udlandet .....</b>	<b>10</b>
3.1 Udfordringer ved at opgøre omfanget af skatteunddragelse.....	10
3.2 Oplysninger fra kontrolprojekter .....	11
3.2.1 HSBC-lækket og Panama-papers.....	11
3.2.2 Money Transfer II .....	13
3.3 Aktuell forskning i omfanget af skatteunddragelse vis skattely .....	13
3.3.1 Ubalancer og finansielle passiver og aktiver .....	13
3.3.2 Danske skatteyderes formueanbringelser i skattely .....	14
3.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger .....	15
<b>4. Former for skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely .....</b>	<b>17</b>
4.1 Stråmandskonstruktioner.....	17
4.2 Pengeoverførselsvirksomheder .....	18
4.3 Manglende eller forkerte eller slørede ejeroplysninger .....	18
4.4 Valutaudlændinge .....	19
4.5 Skattelovrådets vurdering .....	19
<b>5. Vurdering af, om gældende regler indeholder tilstrækkelige værn mod skatteunddragelse ved brug af skattely .....</b>	<b>20</b>
5.1 Gældende regler vedrørende opbevaring, indberetning og udveksling af oplysninger .....	20
5.1.1 Skattekontrollovens regler.....	20
5.1.2 Udveksling af oplysninger efter anmodning – de generelle internationale principper .....	21
5.1.3 Dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'er) og skatteudvekslingsaftaler .....	21
5.1.4 OECD's og Europarådets konvention om gensidig bistand i skattesager .....	22

---

5.1.5 Direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet.....	22
5.1.6 Standarderne for automatisk/spontan udveksling af oplysninger .....	23
5.2 Oplysninger efter hvidvaskreglerne.....	25
5.2.1 Generelt om hvidvaskloven.....	25
5.2.2 Særligt om hvidvaskunderretninger til SØIK.....	28
5.2.3 Tilsyn.....	29
5.2.4 Øget åbenhed om ejere af selskaber.....	30
5.2.5 Skattemyndighedernes adgang til oplysninger efter hvidvaskreglerne.....	31
5.3 Samspillet mellem informationsudvekslingsreglerne og hvidvaskreglerne.....	32
5.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger .....	32
<b>6. Vurdering af behovet for skærpelse af straffen for skatteunddragelse ved brug af skattely.....</b>	<b>34</b>
6.1 Skattelovrådets tilgang til spørgsmålet om skærpelse af straf.....	34
6.1.1 Lige strafniveau for tilsvarende grove økonomiske forbrydelser.....	34
6.1.2 Straffens præventive effekt.....	34
6.2 Gældende regler.....	35
6.2.1 Skattekontrolloven og straffelovens § 289 .....	35
6.2.2 Strafansvar for juridiske personer .....	36
6.2.3 Betingelser for strafansvar.....	37
6.2.4 Grænsen mellem frihedsstraf og bødestraf og praksis for udmåling.....	38
6.3 Analyse af Money Transfer I.....	38
6.3.1 Indledning.....	38
6.3.2 Money Transfer I.....	39
6.3.3 De materielle problemstillinger og bevisproblemer .....	39
6.3.4 Antal påklagede sager .....	40
6.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger .....	40
<b>Bilag 1: Kommissorium for styrket indsats mod skattely .....</b>	<b>42</b>
<b>Bilag 2: Straffesager med udlandsforhold vedrørende Money Transfer 1.....</b>	<b>45</b>

---

# 1. Indledning og sammenfatning

---

Grænseoverskridende skatteunddragelse og brugen af skattelykonstruktioner er en betydelig udfordring for det internationale samfund. Globaliseringen og den elektroniske samhandel på tværs af landegrænserne giver anledning til nye skattelykonstruktioner, og skattespekulanter er kreative i deres forsøg på at undgå at betale skat i Danmark.

Det er derfor afgørende, at den danske lovgivning er tilstrækkelig robust til at imødegå international skatteunddragelse ved brug af skattely.

På den baggrund har skatteministeren bedt Skattelovrådet om at se på, om de danske regler er tilstrækkeligt robuste til at forhindre skatteunddragelse ved brug af skattely med henblik på at komme med anbefalinger om eventuelle tiltag.

Skattelovrådet blev nedsat i forbindelse med *Retssikkerhedspakke II – Borgeren skal stå stærkere*. Rådet består af en række faste medlemmer, ligesom der har været tilknyttet to ekstra medlemmer med relevante kompetencer til arbejdet med skatteunddragelse via skattely, *jf. boks 1*.

Skattelovrådets undersøgelse indeholder bl.a. en vurdering af omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely (kapitel 3) samt kortlægning af metoder herfor (kapitel 4). Derudover har rådet undersøgt, hvorvidt de gældende regler om opbevaring, indberetning og udveksling af oplysninger udgør et tilstrækkeligt værn mod skatteunddragelse ved brug af skattely. Rådet har også undersøgt regler mod hvidvask, idet hvidvask ofte indebærer aktiviteter af skatteunddragende karakter (kapitel 5). Rådet har samtidig undersøgt, hvorvidt der er behov for skærpede straffe ved brug af skattely (kapitel 6).

På baggrund af undersøgelsen fremsætter Skattelovrådet følgende vurderinger og anbefalinger:

- **Internationalt samarbejde er en forudsætning for bekæmpelse af skattely.** Samarbejde på tværs af landegrænser er afgørende for en effektiv indsats mod international skatteunddragelse. Hermed bakker Skattelovrådet op om en stærk international forankring af indsatsen mod skatteunddragelse og skatteundgåelse.

- **Fokus på øget opdagelsesrisiko frem for skærpede straffe.** Forskning viser, at øget opdagelsesrisiko har langt større kriminalpræventiv effekt end skærpede straffe. Skattelovrådet vurderer samtidig, at udveksling af oplysninger øger opdagelsesrisikoen ift. skatteunddragelse ved brug af skattely markant. På den baggrund anbefales det, at de danske skattemyndigheder prioriterer brugen af eksisterende aftaler om udveksling af oplysninger med udlandet samt indgåelse af nye aftaler efter behov.
- **Fokus på at sikre effektiv håndtering og udveksling af oplysninger mellem myndigheder.** Udveksling af oplysninger mellem skattemyndigheder og øvrige myndigheder er et centralt forhold i den samlede indsats mod skatteunddragelse. Hertil noterer Skattelovrådet sig, at der med *Aftale om styrket indsats mod international skatteunddragelse* (maj 2017) er afsat 100 mio. til den fremadrettede indsats mod skattely.
- **Tiltag, der skal styrke underretninger fra advokater, revisorer mfl., bør afvente effekten af iværksatte initiativer.** Skattelovrådet noterer sig, at der med *Aftale om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor* er iværksat en række initiativer, der skal styrke indsatsen mod hvidvask, fx skærpeelse af rådgiveransvar samt ledelsesmedlemmers egnetheds- og hæderlighedskrav. Det anbefales, at yderligere initiativer afventer erfaringer heraf, men at udviklingen følges nøje.
- **Krav til erklæring om samlet formue ved tilflytning til Danmark.** I dag stilles alene krav til oplysning om besiddelse af fast ejendom og aktiebeholdning mv. i udlandet. Skattelovrådet anbefaler, at der i forbindelse med tilflytning til Danmark skal stilles krav om, at der skal afgives en formueerklæring vedrørende tilflytterens samlede formue, da kravet vil bidrage positivt til, at tilflyttere selvangiver korrekt.
- **Tættere samarbejde mellem skattemyndigheder og forskere.** Med bl.a. Panama-papers og HSBC-lækket er der tilvejebragt et bedre fundament for at vurdere omfanget af skatteunddragelse ved brug af skattely. Skattelovrådet anbefaler, at potentialet i det omfattende datamateriale udnyttes og anbefaler på denne baggrund, at samarbejdet mellem skattemyndighederne og fx forskere på universiteterne styrkes.

#### Boks 1. Skattelovrådets medlemmer

**Niels Winther-Sørensen (formand)** Professor i skatteret, dr.jur., PwC.

**Jakob Bundgaard** Partner hos Corit Advisory, adjungeret professor, ph.d.

**Christian Bachmann** Advokat og partner hos Bachmann-Partners.

**Ria Falk** Partner hos KPMG Acor Tax, cand.merc.aud, cand.polit.

**Niels Johannesen** Professor MSO ved Økonomisk Institut på Københavns Universitet, ph.d.

**Kim Pedersen** Advokat og partner SIRIUS Advokater.

**Preben Underbjerg Poulsen** Chefrådgiver i Skatteministeriet, cand.scient.adm.

**Thomas Elholm** Professor i strafferet, ph.d.

**Nina Dietz Legind** Prodekan for Forskning ved Syddansk Universitet, professor i bank- og kapitalmarkedsret, ph.d.

Skattelovrådet er et stående og uafhængigt udvalg. Alle anbefalinger og vurderinger i denne analyse er således Skattelovrådets. Skatteministeriet har fungeret som sekretariat for Skattelovrådet med inddragelse af Justitsministeriet og Erhvervsministeriet.

## 2. Begrebsafklaring

---

Skatteunddragelse og skatteundgåelse benyttes ofte overlappende i den offentlige debat. I det følgende redegøres for definitionerne af de to begreber med henblik på at tydeliggøre genstanden for analysen. Samtidig redegøres for forskellige definitioner af skattely.

### 2.1 Skatteunddragelse / skatteundgåelse

OECD har gennem mange år anvendt udtrykkene *tax evasion* (skatteunddragelse) og *tax avoidance* (skatteundgåelse) for at beskrive uønsket adfærd hos skatteyderne. Tax evasion anses således for den ulovlige/kriminelle handling, man kan blive dømt for. Tax avoidance anses for den lovlige – men stadig ikke acceptable – skadelige skattetænkning. I 1980 offentliggjorde OECD rapporten *Tax Evasion and Avoidance. A report by the OECD Committee on Fiscal Affairs*.<sup>1</sup> Her fremgår følgende definitioner:

- **Tax evasion (skatteunddragelse):** “Action by the taxpayer which entails breaking the law and which moreover can be shown to have been taken willingly with the intention of escaping payment of tax is covered by the term “tax evasion.”
- **Tax avoidance (skatteundgåelse):** “Those activities which fall within the scope of what is here called “tax avoidance” include schemes or arrangements which attempt to reduce tax liability to a level below that which the Government intended should apply to that particular income in those particular circumstances.”

Der sondres således mellem den *lovlige* (skatte)undgåelse, hvor man udnytter forskelle i skattereglerne mellem lande med henblik på at minimere skattebetalingen, og den *ulovlige* (skatte)unddragelse, der indebærer en overtrædelse af lovregler, der kan medføre straf.

Det er den *ulovlige* skatteunddragelse ved brug af skattely, der er genstand for denne analyse.

---

<sup>1</sup> OECD. (1980). *Tax evasion and avoidance: A report by the OECD Committee on Fiscal Affairs*. Paris.

## 2.2 Definition af skattely

Skattely defineres almindeligvis som lande eller jurisdiktioner, der faciliterer muligheden for at reducere eller helt eliminere skattebetalingen fx i forbindelse med skatteunddragelse.

Der findes ikke en entydig definition af skattely, som er alment anerkendt. Fx anvender OECD og EU forskellige kriterier til at identificere skattelyjurisdiktioner, jf. nedenstående afsnit. Udfordringen med at definere skattely entydigt viser sig her ved, at kriterierne har karakter af indikatorer, der alene påpeger en risiko for, at lande eller jurisdiktioner anvendes til skattely.

### 2.2.1 OECD's identificering af skattely

OECD offentliggjorde i 1998 rapporten *Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*<sup>2</sup>, hvor der er oplyst fire kendetegn, der kan anvendes til at identificere skattelyjurisdiktioner.

- *Ingen eller ubetydelig skat*: Udgangspunktet for at kvalificere en jurisdiktion som et skattely er, at jurisdiktionen tilbyder ingen eller en meget lav beskatning til personer eller selskaber, der ikke er hjemmehørende i jurisdiktionen.
- *Ingen eller mangelfuld informationsudveksling*: Jurisdiktionen har typisk en lovgivning eller en administrativ praksis, der sikrer, at selskaber og personer ikke kan identificeres, men hemmeligholdes. Det forhindrer informationsudveksling fra jurisdiktionen til de relevante skattemyndigheder i andre jurisdiktioner.
- *Ingen eller mangelfuld transparens*: Manglende transparens i forhold til jurisdiktionens regler eller administrative praksis.
- *Ingen krav om substantiel aktivitet*: Der stilles typisk ikke krav til, at personer eller selskaber skal have en substantiel (fysisk eller erhvervmæssig) tilstedeværelse i jurisdiktionen. Det indikerer, at jurisdiktionen forsøger at tiltrække investeringer eller transaktioner, der primært er skattemæssigt motiverede.

Der er ikke krav om, at alle fire betingelser skal være opfyldt for at kunne kvalificere en jurisdiktion som værende et skattely. Derimod er der tale om en række indikatorer, der uafhængigt eller i kombination med hinanden kan betyde, at der er tale om et skattely.

### 2.2.2 EU's fælles sortliste over skattely

EU har udarbejdet en fælles EU-liste, den såkaldte sortliste, over ikke-samarbejdsvillige skattejurisdiktioner uden for EU. Listen blev godkendt af Ministerrådet i december 2017.

Sortlisten er udarbejdet på baggrund af jurisdiktioners efterlevelse af tre kriterier, der indebærer, at en jurisdiktion skal overholde internationale retningslinjer og standarder for god skattepraksis, jf. *boks 2*. Ifølge EU er det ikke en betingelse, at alle tre kriterier skal være opfyldt for at falde ind under betegnelsen skattely.

---

<sup>2</sup> OECD. (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris: OECD Publications.

## Boks 2. Kriterier, der anvendes til opgørelse af EU's sortliste over skattelylande

- **Transparenskriteriet:** Jurisdiktionerne skal have forpligtet sig til og påbegyndt den lovgivningsmæssige proces med at implementere Common Reporting Standard (CRS).
- **Fair beskattingskriteriet:** Jurisdiktionerne må ikke (1) have skattebegunstigelsesforanstaltninger, der kan anses som skadelige, og (2) fremme off-shore konstruktioner og tilsvarende ordninger, der tiltrækker overskud, som ikke afspejler en reel aktivitet i jurisdiktionen.
- **BEPS-kriteriet:** Jurisdiktionerne skal leve op til BEPS minimumsstandarderne, fx ved at have en omgåelsesklause i dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'er) og krav om land-for-land rapportering.

Sortlisten indeholder endvidere en række anbefalinger til mulige EU-koordinerede defensive foranstaltninger mod skattely.

EU-landene opfordres til, at sortlisten anvendes i forbindelse med den nationale implementering af skatteundgåelsesdirektivet<sup>3</sup>, der indfører minimumsregler i alle EU-landene. Særligt opfordres landene til at anvende sortlisten i relation til CFC-reglerne, der implementeres i EU som følge af skatteundgåelsesdirektivet.

## Boks 3. EU's sortliste pr. december 2017

### 1. Ikke-samarbejdsvillige jurisdiktioner på EU's sortliste (i alt 17 lande):

Samoa, Bahrain, Barbados, Grenada, Guam, Sydkorea, Macau, Marshall-øerne, Mongoliet, Namibia, Palau, Panama, Saint Lucia, American Samoa, Trinidad og Tobago, Tunesien og Forenede Arabiske Emirater.

### 2. Lande på EU's observationsliste, opdelt ift. kriterier (i alt 47 lande)

**Transparens:** Armenien, Bosnien, Botswana, Cape Verde, Hong Kong, Curaçao, Fiji, Makedonien, Jamaica, Georgien, Maldiverne, Montenegro, Marokko, Ny Caledonien, Oman, Peru, Qatar, Serbien, Swaziland, Thailand, Taiwan, Tyrkiet og Vietnam.

**Fair beskattning (1):** Andorra, Armenien, Aruba, Belize, Botswana, Cape Verde, Cook Øerne, Curaçao, Fiji, Hong Kong, Jordan, Malaysia (Labuan), Liechtenstein, Malaysia, Maldiverne, Mauritius, Marokko, Niue, Saint Vincent og Grenadinerne, San Marino, Seychellerne, Schweiz, Taiwan, Thailand, Tyrkiet, Uruguay og Vietnam.

**Fair beskattning (2):** Bermuda, Caymanøerne, Guernsey, Isle of Man, Jersey og Vanuatu.

**BEPS:** Albanien, Armenien, Aruba, Bosnien, Cape Verde, Cook Øerne, Færøerne, Fiji, Grønland, Jordan, Maldiverne, Montenegro, Marokko, Nauru, Ny Caledonien, Niue, Saint Vincent og Grenadinerne, Serbien, Swaziland, Taiwan and Vanuatu.

Yderligere otte lande opfylder ikke ovenstående kriterier. Grundet naturkatastrofer har landene fået en frist til foråret 2018 til at imødekomme kravene fra EU. Det drejer sig om landene Antigua og Barbuda, Anguilla, Bahamas, de Britiske Jomfruøer, Dominica, Saint Kitts og Nevis, Turks- og Caicosøerne og de Amerikanske Jomfruøer.

<sup>3</sup> Rådet for den Europæiske Union. (2016, 12. juni). Rådets direktiv (EU) 2016/1164 af 12. juli 2016 om regler til bekæmpelse af metoder til skatteundgåelse, der direkte indvirker på det indre markeds funktion (ATAD I). *Den Europæiske Unions Tidende* samt Rådet for den Europæiske Union. (2017, 29. maj). Rådets direktiv (EU) 2017/952 af 29. maj 2017 om ændring af direktiv (EU) 2016/1164, for så vidt angår hybride mismatch med tredjelande (ATAD II). *Den Europæiske Unions Tidende*.



## 2.3 Skattelovrådets vurdering

Der eksisterer ikke en alment anerkendt definition af et skattely. EU og OECD's definitioner er brugbare i forhold til at identificere skattelyjurisdiktioner og skabe synlighed om eksempelvis ikke-samarbejdsvillige lande og jurisdiktioner.

Definitionerne kan imidlertid ikke stå alene i forhold til at vurdere omfanget af skatteunddragelse ved brug af skattely. Det skyldes blandt andet, at denne form for skatteunddragelse også kan finde sted i lande, som ikke ifølge kriterierne kan defineres som et skattely. Der er således forskel på at identificere et land eller en jurisdiktion som et skattely og så definere skatteunddragelse ved brug af skattely.

Ved vurderingen af omfanget af skatteunddragelse ved brug af skattely i kapitel 3 er der endvidere ikke taget udgangspunkt i en definition af begrebet skattely, men derimod i omfanget af skjulte former.

## 3. Omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved placering af formuer i udlandet

---

I dette kapitel foretages en vurdering af omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af formueplaceringer i udlandet. Der redegøres for metoderne for opgørelsen samt udfordringer herved.

Det bemærkes som anført i kapitel 2, at der ved vurderingen af omfanget af skatteunddragelse ved brug af skattely ikke er taget udgangspunkt i en definition af begrebet skattely, men derimod i omfanget af skjulte formuer. Skjulte formuer kan være placeret i skattely, men kan også være placeret i andre lande.

### 3.1 Udfordringer ved at opgøre omfanget af skatteunddragelse

Det konkrete omfang af skatteunddragelse er vanskeligt at opgøre. Det skyldes, at involverede i skatteunddragelse typisk gør sig umage for at skjule deres aktiviteter for myndighederne. Det sker eksempelvis ved at foretage formueanbringelse i lande med bankhemmelighed eller i konstruktioner, hvor ejerskab af aktiver på anden vis kan hemmeligholdes.

Opgørelser af det reelle omfang af skatteunddragelse via formueplaceringer i udlandet, herunder hvor store beløb de enkelte statskasser går glip af, er således behæftet med betydelig usikkerhed.

Ved at kombinere forskellige tilgange og metoder fx oplysninger fra skattemyndighedernes kontrolindsats og relevante forskningsprojekter kan der gives et kvalificeret bud på omfanget af skatteunddragelse.

Rådata fra skattemyndighedernes kontrolindsats kan imidlertid ikke i sig selv belyse omfanget af skatteunddragelse fx via formueplaceringer i udlandet, da disse oplysninger typisk kun vil omfatte en del af de samlede skatteunddragelsesaktiviteter, ligesom en stor del af de registrerede internationale pengeoverførsler må formodes at være legale. Der er derfor behov for at kombinere data med andre typer af oplysninger med henblik på at vurdere omfanget af skatteunddragelse.

Disse oplysninger kan eksempelvis findes i relevant forskning på området. I den skatteøkonomiske litteratur findes således en række undersøgelser, der ved hjælp af forskellige metoder og data *indirekte* estimerer omfanget af skatteunddragelse via anvendelse af formueplaceringer i udlandet. I de studier, der foreligger, kombineres forskellige datakilder, og der er typisk også behov for at gøre en række – i sig selv usikre – beregningsmæssige antagelser, ligesom der skal foretages opregning til makroniveau. I afsnit 3.2 er et par af de foreliggende undersøgelser kort omtalt.

Det bemærkes, at den metodiske usikkerhed ved opgørelse af omfang af skatteunddragelse ikke adskiller sig fra undersøgelser af regelefterlevelse på andre områder. Anvendelsen af forskellige metodiske tilgange til at belyse et område er fx udbredt ved opgørelse af omfanget af sort arbejde, hvor både kvalitativt interviewdata og data over mængden af sedler og mønter i cirkulation m.m. anvendes.

Det skal endvidere understreges, at skøn for det samlede *omfang* af skatteunddragelse (dvs. på makroplan) ikke i sig selv siger noget om, *hvem* (dvs. hvilke konkrete skatteydere), der foretager unddragelsen.

I det følgende gennemgås en række oplysninger fra kontrolprojekter og analyser, som sammen kan danne baggrund for en vurdering af omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af formueplaceringer i udlandet. Det bemærkes, at de seneste måneders meget omtalte kryptovaluta ikke har været genstand for Skattelovrådets analyse af skatteunddragelse.

## 3.2 Oplysninger fra kontrolprojekter

SKAT har de seneste år gennemført flere kontrolprojekter ift. skatteunddragelse ved brug af formueplaceringer i udlandet. I projekterne er bl.a. udnyttet de oplysninger, SKAT har fået gennem forskellige lækager, som fx *HSBC-lækket* og *Panama-papers*, mens kontrolprojektet *Money Transfer II* undersøger oplysninger om pengeoverførsler indhentet via pengeinstitutter.

Disse oplysninger kan bidrage til at vurdere omfang af skatteunddragelse i Danmark ved brug af formueplaceringer i udlandet.

### 3.2.1 HSBC-lækket og Panama-papers

I 2010 kom de franske skattemyndigheder i besiddelse af kontooplysninger stjålet fra HSBC-bankens filial i Schweiz (benævnt HSBC-lækket). Den 5. marts 2015 modtog SKAT oplysninger om danskere, der optrådte i det lækkede materiale. De modtagne oplysninger vedrørte 378 fysiske eller juridiske personer.

Lækket, der omtales som Panama-papers, fandt sted i 2015, hvor dokumenter fra advokatfirmaet Mossack Fonseca blev lækket. I september 2016 gav skatteministeren, på baggrund af bred politisk opbakning, SKAT lov til at købe datamateriale fra de lækkede Panama-papers efter at have modtaget et tilbud fra en anonym sælger. Sælgeren oplyste, at materialet indeholdt oplysninger om ca. 500-600 danskere. Arbejdet med at identificere de implicerede personer pågår stadig. På nuværende tidspunkt kan der derfor ikke konkluderes endeligt på sagerne. Enkelte konklusioner kan dog drages på nuværende tidspunkt, da SKAT nu har sendt de første afgørelser og forslag til ændring i skatteansættelsen afsted.

Skattelovrådet har til brug for sin analyse anmodet SKAT om en række oplysninger i forbindelse med HSCB-lækket og Panama-papers, *jf. tabel 1*.

**Tabel 1. Anmodede oplysninger om hhv. HSBC-lækket og Panama-papers.**

	<b>HSBC-lækket</b>	<b>Panama-papers</b>
<b>Antal danskere</b>	De modtagne oplysninger vedrørte 378 fysiske eller juridiske personer.	SKAT kan på nuværende tidspunkt oplyse, at de købte oplysninger indeholder informationer om 494 fysiske eller juridiske personer.
<b>Antal skattepligtige til Danmark</b>	Der er ikke ved gennemgangen af sagerne lavet en opdeling i, om personer var skattepligtig til Danmark eller ej. Der er af forskellige årsager foretaget henlæggelse i 312 sager.	SKAT har endnu ikke kunnet identificere alle de personer, der er modtaget oplysninger om. SKAT er i dialog med en udenlandsk myndighed med henblik på at få hjælp til at identificere de resterende skatteydere. SKAT er endnu ikke i stand til at give et tal for antallet af skattepligtige til Danmark, da dette først konstateres i forbindelse med behandlingen af den konkrete sag.
<b>Størrelsen på formuerne</b>	Det samlede indestående var på 3,3 mia. kr. Heraf udgjorde en sag, som ikke gav anledning til ændringer af skatteansættelsen, ca. 1,4 mia. kr.	Lækket indeholder ingen information om beløb. Der skal ske en gennemgang af samtlige sager, hvor det lykkes at identificere skattepligtige til Danmark, før der kan gives et bud på, hvor store beløb/formuer der er tale om.
<b>Antal sager som følge af den efterfølgende kontrolindsats</b>	42 skatteydere har fået ændret den skattepligtige indkomst.	Det er endnu for tidligt at udtale sig om endelige antal sager. Der er indtil videre udsendt 22 afgørelser til regulering af den skattepligtige indkomst, der fordeler sig på hhv. 8 selskaber og 14 personer. Klagefristen for disse afgørelser er endnu ikke udløbet.  Dertil er der udsendt 37 forslag til ændringer i skatteansættelsen, der fordeler sig med hhv. 19 forslag på selskaber og 18 forslag på personer. Der kan stadigvæk komme indsigelser i høringsfasen.
<b>Størrelsen på de samlede ændringer i skattepligtig indkomst</b>	Der er foretaget ændringer på ca. 154 mio. kr. svarende til restskat, renter og procenttillæg på ca. 96 mio. kr.	SKAT har foreløbigt udsendt 22 afgørelser, hvor den skattepligtige indkomst er ændret med ca. 25,4 mio. kr. Dette medfører et provenu (potentielt skattebetaling) på 10,4 mio. kr.*  Det samlede reguleringsbeløb i de 37 udsendte forslag til ændringer er på 404 mio. kr. Der kan stadig komme indsigelser i høringsfasen, hvorefter SKAT skal tage stilling til, om der skal ske ændring af skatteansættelserne. Det er derfor behæftet med usikkerhed, om der vil ske ændring af skatteansættelserne i denne størrelsesorden.

\* Provenuet er beregnet på grundlag af reguleringer på 22,2 mio. kr. af i alt 25,4 mio. kr. De samlede reguleringer har endnu ikke medført provenu, fordi der går længere tid, inden der bliver dannet en digital årsopgørelse, hvis reguleringen vedrører et ældre indkomstår. Det betyder, at der kan gå noget tid, inden der bliver dannet en ny årsopgørelse. Der er derfor endnu ikke dannet årsopgørelser for alle indkomstårene i alle de afsendte afgørelser. Det drejer sig om 2 selskabssager og 1 personsag.

I fire af personsagerne og to af selskabssagerne er der kun truffet afgørelse for indkomståret 2006, hvorfor der udestår en behandling af de resterende indkomstår. Dermed vil reguleringsbeløbet for disse selskaber og personer blive yderligere forhøjet i forbindelse med, at der kommer afgørelser på de resterende indkomstår. Det indgår ikke i provenuberegningerne, hvorvidt skatten bliver betalt, eller om der er en betalingsevne hos skyldneren. Det beløb, der i sidste ende kommer i statskassen, er derfor ikke nødvendigvis provenuet.

Kilde: SKAT (pr. 31.12.2017)

### 3.2.2 Money Transfer II

SKATs kontrolprojekt, *Money Transfer II*, viser, at der i perioden 1. juli 2009 til 30. juni 2013 er ført ca. 6,5 mia. kr. fra Danmark til skattelylande.<sup>4</sup> Omvendt er der i samme periode ført ca. 10,6 mia. kr. fra skattelylande til Danmark. Nedenstående tabeller viser udviklingen over tid i overførsler fra Danmark til skattely og fra skattely til Danmark i perioden 1. juli 2009 til 30. juni 2013, *jf. tabel 2*.

**Tabel 2. Overførsler fra Danmark til skattely og fra skattely til Danmark (mio. kr.)**

	2009*	2010	2011	2012	2013**	I alt
<b>Overførsler fra Danmark</b>	749	1.577	1.583	1.700	910	6.519
<b>Overførsler til Danmark</b>	1.033	2.247	2.811	2.847	1.702	10.640

\* Dækker perioden 1. juli – 31. december 2009.

\*\* Dækker perioden 1. januar – 30. juni 2013.

Kilde: SKAT

Det kan dog ikke deraf udledes, at disse, sammenlagte store transaktioner, indgår i skatteunddragelse.

Ovennævnte tal er kun gældende for privatpersoner, og det kan ikke udelukkes, at der foregår transaktioner relateret til personlig skatteunddragelse gennem fx "closely-held" virksomheder.<sup>5</sup>

Det er således ikke muligt alene ud fra oplysninger fra skattemyndighedernes kontrolindsats at konkludere om omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af formueplaceringer i udlandet. Til det formål kan der suppleres med oplysninger fra relevant forskning på området.

## 3.3 Aktuel forskning i omfanget af skatteunddragelse vis skattely

### 3.3.1 Ubalancer og finansielle passiver og aktiver

Den franske økonom Gabriel Zucman har udviklet en metode, der består i at se på uoverensstemmelser i den globale opgørelse over finansielle passiver og aktiver. Metoden er publiceret i det anerkendte forskningstidskrift *The Quarterly Journal of Economics*.<sup>6</sup>

Hvis en dansker (eller en dansk investeringsforening) ejer aktier i et tysk selskab, vil de tyske myndigheder registrere, at udlændinge ejer aktier i det tyske selskab og vil samtidig registrere dette som et tysk passiv ift. udlandet. I Danmark vil der modsat blive registreret et aktiv ift. udlandet. Hvis en dansker ejer aktierne via et skattely, vil de tyske myndigheder fortsat registrere, at udlændinge ejer aktier i det tyske selskab, og notere et passiv ift. udlandet, men der vil ikke blive registreret tilsvarende aktiver i skattelylandet. Der vil dermed opstå en ubalance i den globale opgørelse over passiver og aktiver

<sup>4</sup> Skattelylande defineres her som de lande, der fremgår af Skatterådets tilladelse (SKM.2016.241.SR) til, at skattemyndighederne kan indhente oplysninger ved visse pengeinstitutter efter skattekontrollovens § 8 D. Det skal bemærkes, at der ikke er Money Transfer II-data på samtlige lande, der er defineret som skattelylande, *jf. SKM2016.241.SR*.

<sup>5</sup> Ved "closely-held" virksomheder forstås fx et personligt ejet anpartsselskab.

<sup>6</sup> Se bl.a. Zucman, Gabriel. (2014). Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28 (4), side 121-48. Metoden er nærmere beskrevet i Zucman, Gabriel. (2013). The Missing Wealth of Nationals: Are Europe and the U.S Net Debtors or Net Creditors? *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128 (3), side 1321-64.

Den anførte metode viser, at 20 pct. af verdens transnationale aktieinvesteringer ingen registreret ejer har. På baggrund heraf estimerer forfatteren, at ca. 8 pct. af verdens samlede globale finansielle formuer (dvs. aktier og obligationer mv.) er placeret i skattely.

Metoden har den svaghed, at alle forhold, der kan tænkes at påvirke forskellen mellem aktiver og passiver (fx datafejl), samtidig påvirker den beregnede indikator for omfanget af skatteunddragelse. Men i det omfang disse faktorer ikke systematisk har tendens til at gå i en bestemt retning, kan det beregnede omfang af skatteunddragelse fortolkes som et "middelret skøn". Hermed menes, at skønnet ganske vist er usikkert, men der er ikke tale om bias i retning af hverken over- eller undervurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at det mønster i data, som afdækkes i undersøgelsen (registrerede aktiver er mindre end registrerede passiver), netop er konsistent med skatteunddragelse via formueplacering, som ikke oplyses til skattemyndighederne.

Undersøgelsen er et eksempel på en indirekte estimationsmetode. Hermed menes, at metoden alene kan give en indikation af de samlede formuer placeret i skattely opgjort på globalt plan. Den siger ikke noget om, hvor de reelle ejere er hjemmehørende, og kan således heller ikke sige noget om, hvor store formuer, personer, der er skattepligtige i Danmark, måtte have placeret i skattely.

Udover skatteunddragelse må det formodes, at formueanbringelse i skattely også kan være motiveret af et ønske om at undgå valutarestriktioner eller været motiveret af, at anbringelse i hjemlandet kan være forbundet med risiko i forhold til ekspropriation, tyveri eller afpresning. Det er næppe et problem i Danmark, og dette forhold må forventes isoleret set at trække i retning af at omfanget her er – måske betydeligt – mindre end de 8 pct.

På baggrund af metoden er det ikke muligt at udlede, i hvilket omfang personer med formuer i skattely, der er skattepligtige i Danmark, følger reglerne og angiver og beskattes af afkastet af disse formuer. Hertil er der behov for at supplere med andre studier fx over danske skatteydere formueanbringelser i skattely. Som det fremgår nedenfor, tyder lækkede oplysninger om skandinaviske skatteyders formueanbringelse i Schweiz imidlertid på, at kun en lille del heraf er opgivet til skattemyndighederne.

### 3.3.2 Danske skatteyders formueanbringelser i skattely

I dansk forskning er oplysninger fra HSBC-lækket og Panama-papers anvendt i kombination med datakilder vedrørende indkomst- og formuefordeling samt registerdata med selvangivelsesoplysninger til at estimere, i hvilket omfang skattely anvendes til skatteunddragelse i Danmark, Norge og Sverige.<sup>7</sup> Her er sigtet primært at belyse, hvorledes de statistisk opgjorte formue- og indkomstforskelle påvirkes af skatteunddragelse via skattely.

I en undersøgelse af Niels Johannesen mfl. anvendes HSBC-lækket til at estimere omfanget af skandinaviske skatteyders formuer placeret i skattely. Dette gøres bl.a. ved at anvende en såkaldt bottom-up metode: Ifølge de lækkede data udgjorde de samlede formuer for alle nationaliteter placeret i HSBC i Schweiz 118,4 mia. dollars i 2007. For samme periode viser den i afsnit 3.2 omtalte metode, at de samlede formuer i skattely udgør ca. 5.600 mia. dollars eller 47,5 gange formuen placeret i HSBC i Schweiz. Der kan hermed udledes en faktor, der multipliceres med de indestående i banken, som kommer fra kunder, der er skattepligtige i de skandinaviske lande.

Ved at anvende denne metode estimeres det, at ca. 0,9 pct. af de danske husholdningers samlede formue er placeret i skattely svarende til ca. 60 mia. kr. Det tilsvarende tal for Sverige og Norge er henholdsvis 2,0 pct. og 2,3 pct. af de samlede formuer.

Resultaterne tyder således på, at danske skatteyders skjulte formueplaceringer i skattely er langt mindre end det ovenfor omtalte globale gennemsnit og en del mindre end for Norge og Sverige.

<sup>7</sup> Johannesen, Niels m.fl. (2017). Tax Evasion and Inequality. *NBER Working Paper*, no. 23772.

Under antagelse af et gennemsnitligt afkast på ca. 4,5 pct. årligt og en gennemsnitlig dansk beskatning på ca. 42 pct. kan det anslås, at den danske stat årligt går glip af skatteindtægter på ca. 1 mia. kr. vedrørende afkastet af formuer placeret i skattely. I skønnet er det lagt til grund, at 10 pct. af afkastet opgives til de danske skattemyndigheder. Provenuvurderingen bygger på en antagelse om, at de danskejede formuer i skattely oprindeligt er beskattet i Danmark, således at unddragelsen kun vedrører kapitalindkomst. Hvis skattelykonti også bruges til at unddrage sig skat på anden indkomst (udenlandsk lønindkomst, overskud af virksomhed etc.), kan mindreprovenuet være større.

Ligesom det ovenfor nævnte estimat over den samlede globale formue i skattely er dette estimat for de danske formuer i skattely og deraf ikke-deklarerede afkast forbundet med usikkerhed.

Der er imidlertid særligt to aspekter ved den nævnte undersøgelse, der styrker troværdigheden af undersøgelsens resultater:

- For det første viser studiets sammenligning af HSBC-lækket og selvangivelsesoplysninger fra skattemyndighedernes registre, at mindre end 10 pct. af de skandinaviske skatteydere, der er omfattet af de lækkede oplysninger, har selvangivet disse anbringelser.
- For det andet omfatter HSBC-lækket – så vidt vides som noget enestående – detaljerede oplysninger om aktivernes reelle ejerskab (beneficial ownership). Dermed undgås den problemstilling, der knytter sig til, at netop reelt ejerskab kan sløres ved bl.a. at anvende finansielle formidlere i lande med vidtrækkende bankhemmelighed, lande med mulighed for anonymt ejerskab af selskaber mv.

I undersøgelsen henføres formueanbringelse i udlandet til skatteydere grupperet efter formue. Det hænger sammen med, at undersøgelsen som nævnt har til formål at vise, hvorledes almindeligt kendte, statistiske mål for indkomst- og formueforskelle skal modificeres, når der tages højde for uregistrerede formueværdier. Det viser sig, at det i undersøgelsen opgjorte omfang af skatteunddragelse er stærkt stigende med formuen. Denne grundlæggende tendens bør imidlertid ikke overraske, idet det må forventes, at der dels er faste omkostninger forbundet med at anbringe formuer i udlandet (rådgivning, rejser i forbindelse med pleje af formuen mv.). Dels kan udbyderne af finansiell rådgivning være tilbøjelige til at søge kundemassen begrænset med henblik på at mindske risikoen for afsløring og dermed tab af potentielt indbringende formueforvaltnings- og rådgivningsopgaver. Begge dele trækker i retning af, at primært skatteydere med stor formue foretager de nævnte anbringelser.

Det skal igen understreges, at undersøgelser af den omtalte art er behæftet med usikkerhed og som nævnt *ikke* kan bruges til at identificere, *hvilke konkrete* skatteydere, der har foretaget oversøiske formueanbringelser uden at oplyse disse til skattemyndighederne.

### 3.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger

Der er en række metodiske usikkerheder forbundet med at opgøre skatteunddragelse. Det er Skattelovrådets vurdering, at afdækninger af det reelle omfang af skatteunddragelse styrkes ved at anvende forskellige metodiske tilgange fx data fra skattemyndighederne samt relevant forskning.

De seneste års lækager fx Panama-papers og HSBC-lækket har tilvejebragt et bedre fundament for både at vurdere omfanget af skatteunddragelse ved brug af formueplaceringer i udlandet og give et overblik over hvilke konkrete modeller og metoder, der anvendes til skatteunddragelse. Fremadrettet vil det kunne bidrage til en mere målrettet indsats mod denne type skatteunddragelse.

Der er imidlertid tale om et omfattende datamateriale fra de forskellige læk, og en fuld udnyttelse af potentialet kræver, at der afsættes ressourcer og faglige kompetencer til gennemgang af materialet. På den baggrund anbefaler Skattelovrådet, at samarbejdet mellem skattemyndighederne og fx forskere på universiteterne styrkes.

Derfor skal det nævnes, at det, inden for de givne rammer, ikke er valgt at foretage en analyse af, hvorvidt kryptovaluta anvendes til skatteunddragelse. Skattelovrådet anbefaler derfor, at der ses nærmere på området. Skattelovrådet noterer sig desuden, at skattevæsnet følger udviklingen på området.



## 4. Former for skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely

I dette afsnit foretages en overordnet kortlægning af de metoder, som er blevet brugt til skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely.

Der redegøres for skattemyndighedernes erfaringer med fire former for skatteunddragelse, henholdsvis anvendelse af stråmandskonstruktioner; pengeoverførselsvirksomhed; tilfælde hvor ejeroplysninger mangler, er forkerte eller sløres samt valutaudlændinges brug af danske konti.

### 4.1 Stråmandskonstruktioner

#### *Mønster*

Et udenlandsk pengeinstitut opretter på vegne af en dansk person et selskab i et skattelyland. Den danske person overtager alle aktier i selskabet og overfører sine personlige konti til selskabet. Personen har ubegrænset fuldmagt og hermed fuld kontrol over selskabet, men fremstår ikke udadtil som den formelle ejer af selskabet.

I SKATs foreløbige gennemgang af Panama-papers fremgår det, at der er foregået systematisk rådgivning om at oprette denne type selskaber. Helt konkret har de danske personer gennem udenlandske pengeinstitutter fået oprettet denne selskabstype af advokatfirmaet Mossack Fonseca.

#### *Skattemæssig udfordring*

Stråmandsselskaber er egnet til skattely. Det skyldes, at sløringen af den reelle ejer gør det meget vanskeligt for skattemyndighederne at finde den reelle ejer, og dermed hvem der skal beskattes, såfremt der er skattepligt til Danmark.

Hvis det udenlandske selskab ifølge dansk ret er skattemæssig transparent, vil den danske ejer være skattepligtig. Vurderes det derimod, at selskabet er et selvstændigt skattesubjekt, kan Danmark beskaffe efter reglerne om ledelsens sæde eller CFC-reglerne.

Det er kendetegnende for stråmandsselskaber, at der ikke udarbejdes regnskaber eller indkomst-opgørelser i selskabet, hvilket vanskeliggør skattemyndighedernes kontrol med pengestrømmene. Selskabet betaler ikke indkomstskatter i noget land. Den danske ejer betaler ikke skat til Danmark af

afkast eller brug af selskabets midler, ligesom selve optjeningen af indeståender ikke nødvendigvis er beskattet i Danmark.

## 4.2 Pengeoverførselsvirksomheder

### *Mønster*

Pengeoverførselsvirksomheder anvendes i stigende grad til at overføre penge til udlandet i stedet for pengeinstitutter. Pengeoverførselsvirksomheder er ikke underlagt samme regler for regnskaber, registreringer af transaktioner mv. som pengeinstitutter. SKATs generelle erfaring er i den forbindelse, at der er lav regelefterlevelse blandt disse virksomheder. Der er bl.a. tale om, at:

- regnskabsgrundlaget har kunnet tilsidesættes i hovedparten af virksomhederne .
- bogføringsreglerne ikke overholdes, da der fx ikke foretages kasseafstemninger i virksomheder med årlig omsætning på op til 750 mio.
- der mangler registreringer af overførsler, vekslinger og bruger, som krævet af lovgivningen
- det ikke er muligt at identificere en stor del af brugerne, da der anvendes udenlandsk id-kort på trods af, at der veksles og indsættes danske kroner, der sendes til udlandet.

SKAT ser også, at pengeoverførselsvirksomhedernes organiseres med et moderselskab i udlandet og filialer/agenter i Danmark, som ikke altid vil være underlagt skattekontrolloven og dermed vil vanskeliggøre en kontrol.

Senest er pengeoverførselsvirksomhederne begyndt at tilbyde deres kunder overførsel online og via app, så brugerne ikke fremadrettet behøver at overføre penge via en lokal filial/agent.

### *Skattemæssig udfordring*

De gældende regler om regnskaber mv. for pengeoverførselsvirksomheder gør det vanskeligt for skattemyndighederne at følge pengestrømmene. Der er hermed en risiko for, at pengeoverførselsvirksomheder anvendes til at overføre penge ud af Danmark, uden at de bliver beskattet korrekt.

## 4.3 Manglende eller forkerte eller slørede ejeroplysninger

### *Mønster*

I forbindelse med gennemgangen af data fra HSBC-lækagen har SKAT bl.a. set flere tilfælde, hvor kontohavers navn erstattes med et offshore-selskab, således at kontoens ejer bliver et offshore-selskab, fx placeret i Panama. Derudover har SKAT set tilfælde, hvor kontohavers navn erstattes med en flercifret talkombination.

Endvidere har SKAT i forbindelse med andre projekter erfaret, at der anvendes fejlangivelser, ombytninger på navne mv. i forbindelse med valutaudlændingekonti, således der ikke fremgår korrekte oplysninger på kontohaveren.

### *Skattemæssig udfordring*

Ovenstående forskellige konstruktioner gør det vanskeligt for skattemyndighederne at finde frem til den reelle ejer af den pågældende konto, som således kan undgå korrekt beskatning. Offshore-selskaberne fungerer som værn imod at identificere den bagvedliggende ejer, mens erstatningen af eller ændringen af navnet beskytter kontohavers identitet, da det ikke er muligt at identificere den bagvedliggende ejer ud fra kontoen alene.

## 4.4 Valutaudlændinge

### *Mønster*

Valutaudlændingekonti er konti i danske pengeinstitutter med udenlandske ejere. Pengeinstitutterne registrerer i de fleste tilfælde kontiene uden et CVR- eller CPR-nummer.

### *Skattemæssig udfordring*

Valutaudlændingekonti kan anvendes til at holde beløb, der er fuldt eller begrænset skattepligtige i Danmark, uden for dansk beskatning. Dette skyldes, at myndighedernes kontrol er vanskeliggjort af datakvaliteten samt myndighedernes mulighed for at oplyse sagerne.

Endvidere kan valutaudlændingekonti anvendes til at unddrage skat i ejernes hjemland, hvormed Danmark anvendes som skattely over for andre lande.

## 4.5 Skattelovrådets vurdering

Skattelovrådet har kortlagt de metoder, som typisk er blevet anvendt til skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely.

Det bemærkes, at den internationale udvikling af regler og aftaler langt henad vejen imødekommer udfordringer ved de fire former som typisk anvendes til skatteunddragelse. Dette er især reglerne om Common Reporting Standard (CRS) og reglerne om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme som i sammenspil med hinanden kan anvendes til at bekæmpe skatteunddragelse ved brug af de metoder som beskrevet.

Efter CRS-reglerne skal danske finansielle institutter identificere de finansielle konti med tilknytning til andre lande, der har tilsluttet sig CRS og indberette de pågældende konti til skattemyndighederne årligt. Skattemyndighederne skal videregive de indberettede oplysninger til skattemyndighederne i det land, hvor kontohaveren er hjemmehørende. Skattemyndighederne vil få tilsvarende oplysninger fra andre lande. Udvekslingen af CRS-oplysninger er påbegyndt i september 2017, hvorfor effekterne af reglerne endnu ikke foreligger.

Efter hvidvaskreglerne er de finansielle institutter underlagt regler om kundekendskabsprocedurer, hvilket betyder, at virksomhederne skal risikovurdere deres kunder og overvåge dem i overensstemmelse med risikovurderingen. Yderligere skal der efter hvidvaskreglerne indhentes og registreres identitetsoplysninger på den eller de reelle ejere af virksomheder, samt klarlægge virksomhedens ejer- og kontrolstruktur.

Derudover er det Skattelovrådets vurdering, at de senere års fokus på skatteunddragelse, som har medført en række aftaler om øget gennemsigtighed, gør det sværere at anvende metoderne til skatteunddragelse, *jf. kapitel 5*.

Det er dog samtidig Skattelovrådets vurdering, at de nævnte metoder fortsat udgør en udfordring, hvorfor skattemyndighederne også fremadrettet bør have fokus på området.

# 5. Vurdering af, om gældende regler indeholder tilstrækkelige værn mod skatteunddragelse ved brug af skattely

---

I dette kapitel redegøres for gældende skattelovgivning, der er relevant i forhold til at bekæmpe skatteunddragelse ved brug af skattely med henblik på at vurdere, hvorvidt gældende regler indeholder tilstrækkelige værn mod skatteunddragelse.

## 5.1 Gældende regler vedrørende opbevaring, indberetning og udveksling af oplysninger

### 5.1.1 Skattekontrollovens regler<sup>8</sup>

Skattekontrolloven indeholder en lang række bestemmelser om arbejdsgiveres, offentlige myndigheders, finansielle virksomheders og andres indberetning af skatterelevante oplysninger. Indberetningerne skal ske af egen drift, og afhængigt af formålet med de pågældende indberetningsregler kan der være tale om månedlig, årlig eller lejlighedsvis indberetning.<sup>9</sup>

Skattekontrolloven indeholder ligeledes en række hjemler for skattemyndighederne til at kræve oplysninger efter anmodning og til at foretage kontrol i forhold til danske virksomheder. Disse regler skal ses i sammenhæng med reglerne om opbevaring af regnskabsmateriale efter bogføringsloven<sup>10</sup> og skattekontrollovens regler om, at det materiale, der har ligget til grund for indberetningen, skal opbevares efter bogføringslovens regler. Dette indebærer en pligt til opbevaring af materiale i fem år.

---

<sup>8</sup> Den gældende skattekontrollov ophæves pr. 1. januar 2019 og erstattes af en ny skattekontrollov og skatteindberetningslov, hvor nævnte bestemmelser videreføres.

<sup>9</sup> Skatteministeriet. (2013). *Bekendtgørelse af skattekontrolloven*. LBK nr. 1264 af 31/10/2013. Kbh.

<sup>10</sup> Erhvervsministeriet. (2006). *Bekendtgørelse af bogføringslov*. LBK nr. 648 af 15/06/2006. Kbh.

I henhold til skattekontrollovens § 11 skal skattemyndighederne afgive oplysninger til og modtage oplysninger fra de kompetente myndigheder på Færøerne, i Grønland og i fremmede stater og områder. Det sker i henhold til bestemmelserne i direktiver fra EU, dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'er) og andre samarbejdsaftaler om administrativ bistand i skattesager, som Danmark har indgået.

Af skattekontrollovens § 3 A fremgår det, at fuldt skattepligtige selskaber, bortset fra aktie- og anpartsselskaber, skal føre en fortegnelse over samtlige legale ejere og medlemmer. Dette omfatter også kommanditselskaber, partnerskaber, trusts og andre lignende arrangementer.

### 5.1.2 Udveksling af oplysninger efter anmodning – de generelle internationale principper

Hovedregelen ved udveksling af oplysninger efter anmodning er, at oplysninger skal være forudsigelig relevant, hvorefter den anmodende skattemyndighed skal kunne sandsynliggøre, at oplysningerne vil være relevante i en given skatteydners sag.

En skattemyndighed kan således ikke gå på "fisketur" efter nogle mulige oplysninger, som tilsyneladende ikke har nogen forbindelse til en igangværende undersøgelse eller efterforskning. Samtidig er en skattemyndighed ikke forpligtet til at udlevere oplysninger, hvis reglen om forudsigelig relevant ikke er opfyldt.

I det følgende beskrives en række aftaler om udveksling af oplysninger. Det drejer sig om dobbeltbeskatningsoverenskomster og skatteudvekslingsaftaler (afsnit 5.1.3), OECD's og Europarådets konvention om gensidig bistand i skattesager (afsnit 5.1.4) samt direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (afsnit 5.1.5). Derudover redegøres for mulighederne for automatisk/spontan udveksling af oplysninger (afsnit 5.1.6).

### 5.1.3 Dobbeltbeskatningsoverenskomster (DBO'er) og skatteudvekslingsaftaler

Formålet med DBO'er er at forhindre, at den samme indkomst beskattes både i det land, hvor indkomsten stammer fra (kildelandet), og i det land, hvor personen, der modtager indkomsten, er skattemæssigt hjemmehørende (bopælslandet). Derudover skal DBO'en være med til at sikre en rimelig fordeling af beskatningsretten til en given indkomst mellem kildelandet og bopælslandet.

Danmark har indgået DBO'er med en lang række lande.<sup>11</sup> De danske DBO'er tager udgangspunkt i en modeloverenskomst, udarbejdet af OECD. For at kunne udveksle oplysninger efter en DBO, skal aftalen indeholde en bestemmelse herom, hvilket alle danske DBO'er gør, med undtagelse af den nordiske multilaterale DBO, idet informationsudveksling er reguleret af den nordiske bistandskonvention.<sup>12</sup>

Skatteinformationsudvekslingsaftaler er indgået med det formål, at de omfattede lande kan anmode om oplysninger fra hinanden om skatteydernes indkomst og formuer placeret i de pågældende lande. Aftalerne er vigtige for at kunne rekvirere oplysninger ud af skattelylande om danskeres indkomst og formuer i udlandet.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Skatteministeriet. (2017). *Dobbeltbeskatningsoverenskomster*. Lokaliseret 6. december 2017: <http://www.skm.dk/love/internationalt/dobbeltbeskatningsoverenskomster>.

<sup>12</sup> Skatteministeriet. (1992). *Bekendtgørelse af Overenskomst af 7. december 1989 mellem de nordiske lande om bistand i skattesager*. BKI nr. 42 af 30/04/1992. Kbh.

<sup>13</sup> Skatteministeriet. (2017). *Internationale aftaler*. Lokaliseret 6. december 2017. <http://www.skm.dk/love/internationalt/internationale-aftaler>.

#### 5.1.4 OECD's og Europarådets konvention om gensidig bistand i skattesager

OECD's og Europarådets konvention om gensidig bistand i skattesager (benævnt Bistandskonventionen) indeholder regler om administrativ bistand i skattesager, som betyder, at danske skattemyndigheder kan yde bistand til skattemyndighederne i andre lande, som også har tiltrådt konventionen, ligesom danske myndigheder kan modtage bistand fra disse lande.<sup>14</sup>

Bistandskonventionen blev ændret i 2010 (med ikrafttrædelse 1. juni 2011) på hovedsageligt to punkter, så udveksling af oplysninger efter anmodning sker inden for de samme rammer som udveksling af oplysninger efter den nyeste version af OECD's modeloverenskomsts artikel 26 og OECD's modelaftale. Derudover får lande, der hverken er medlem af OECD eller Europarådet, mulighed for at tiltræde konventionen.

Konventionen om gensidig bistand i skattesager lægger op til, at de kompetente myndigheder i de kontraherende stater skal blive enige om anvendelsesområdet for automatisk udveksling af oplysninger og proceduren herom.

På baggrund af dette, er der blevet udviklet en multilateral aftale for automatisk udveksling af land for land-rapporter og en multilateral aftale for automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti i henhold til Common Reporting Standard (CRS).

#### 5.1.5 Direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet

Formålet med Rådet for den Europæiske Unions direktiv 2011/16/EU (benævnt Bistandsdirektivet) er at sikre et effektivt administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne, særligt med henblik på at afhjælpe evt. negative virkninger af den stigende globalisering. Direktivet fastsætter således regler og procedurer, hvorefter medlemsstaterne skal samarbejde indbyrdes med henblik på at udveksle de oplysninger, der kan være relevante for medlemsstaterne i forhold til administration og håndhævelse af national lovgivning vedrørende en række skatter.

Direktivet finder anvendelse på alle former for skatter, der opkræves af eller på vegne af en medlemsstat, dog finder det ikke anvendelse på merværdi- og toldafgifter eller punktafgifter, der er omfattet af anden EU-lovgivning om administrativt samarbejde.

Direktivet indeholder minimumsregler og påvirker således ikke medlemsstaternes ret til at indgå et bredere samarbejde end reguleret i direktivet.

I henhold til direktivet skal medlemsstater efter anmodning meddele en anden medlemsstat enhver oplysning, der er omfattet af direktivet, hvad enten medlemsstaten er i besiddelse af oplysninger eller først må indhente oplysningerne på baggrund af anmodningen.

En anmodning om udveksling af oplysninger kan afslås, hvis det vil føre til videregivelse af en erhvervsmæssig, industriel eller faglig hemmelighed, en fremstillingsmetode eller oplysninger, hvis videregivelse vil stride mod almene interesser.

Medlemsstaterne er ligeledes forpligtet til at fremsende oplysninger spontant i en række tilfælde, hvor det kan være relevant for den modtagende medlemsstat.

Automatisk udveksling af oplysninger er også omfattet af direktivet. I henhold til direktivet skal den kompetente myndighed i en medlemsstat automatisk udveksle oplysninger vedrørende nærmere

---

<sup>14</sup> OECD and Council of Europe. (2011). *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters: Amended by the 2010 Protocol*. OECD Publishing. Se særligt artikel 26 og 27.

fastsatte og specifikke kategorier af indkomst og kapital om personer, der er hjemmehørende i den pågældende anden medlemsstat.

### 5.1.6 Standarderne for automatisk/spontan udveksling af oplysninger

Der er endvidere udarbejdet en række standarder for automatisk/spontan udveksling af oplysninger. I det følgende gennemgås standarden som følge af CRS-reglerne, FATCA-aftalen (Foreign Account Tax Compliance Act) samt land for land-rapportering.

I henhold til CRS-reglerne skal finansielle virksomheder identificere de finansielle konti med tilknytning til de andre lande, der har tilsluttet sig CRS, og indberette de pågældende konti årligt til landets skattemyndigheder.

Yderligere vil de indberettede oplysninger uopfordret skulle videregives til skattemyndighederne i det land, hvor kontohaveren eller en eventuel kontrollerende person er hjemmehørende.

De danske regler om CRS baserer sig på OECD's internationale aftale om automatisk udveksling af oplysninger om finansielle konti<sup>15</sup> og ændring af direktiv om automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet.<sup>16</sup> Disse regler trådte i kraft 1. januar 2014, hvor skatteministeren er bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om CRS-indberetningen. Bemyndigelsen er udmøntet i bekendtgørelse om identifikation og indberetning af finansielle konti med tilknytning til udlandet.<sup>17</sup>

Yderligere har Danmark indgået en FATCA-aftale med USA,<sup>18</sup> som betyder, at danske finansielle virksomheder skal gennemføre nogle nærmere beskrevne procedurer til identifikation af konti med tilknytning til USA og foretage indberetning til skattemyndighederne om indestående/værdi og afkast af de pågældende konti en gang årligt. Aftalen indebærer, at skattemyndighederne uopfordret skal videregive de indberettede oplysninger til de amerikanske skattemyndigheder. Skattemyndighederne vil ligeledes modtage oplysninger fra de amerikanske skattemyndigheder om konti med dansk tilknytning oprettet i amerikanske finansielle virksomheder.

Formålet med FATCA-aftalen er, dels at de danske finansielle virksomheder kan overholde deres forpligtelser efter de amerikanske skatteregler, dels at sikre efterlevelse af de amerikanske og danske beskatningsregler og hindre en skatteunddragelse gennem placering af midler i udenlandske finansielle virksomheder.

FATCA-aftalen trådte i kraft 1. januar 2013, hvorefter der blev udvekslet oplysninger første gang i 2015 vedrørende 2014.

Med CRS-reglerne og FATCA-aftalen vil man til dels imødekomme problemet med skattelymønstret vedrørende valutaudlændinge (afsnit 4.4). De finansielle virksomheder skal efter reglerne

<sup>15</sup> OECD. (2014). *Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information: Common Reporting Standard*. Lokaliseret 6. december 2017: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-financial-account-information-common-reporting-standard.pdf>. Se også OECD. (2016). *Declaration*. Lokaliseret 6. december 2017: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/multilateral-competent-authority-agreement.pdf>.

<sup>16</sup> Rådet for den Europæiske Union. (2014, 16. december). 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. *Den Europæiske Unions Tidende*.

<sup>17</sup> Skatteministeriet. (2015). *Bekendtgørelse om identifikation og indberetning af finansielle konti med tilknytning til udlandet*. BEK nr. 1316 af 20/11/2015. Kbh.

<sup>18</sup> Skatteministeriet. (2013). *Bekendtgørelse af aftale af 15. november 2012 mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater til forbedring af efterrettelighed vedrørende international beskatning og til gennemførelse af lovgivning om efterrettelighed vedrørende beskatning af konti i udlandet*. BKl nr. 8 af 04/03/2013. Kbh.

identificere de finansielle konti med tilknytning til andre lande, der har tilsluttet sig CRS og indberette de pågældende oplysninger til SKAT.

Samtidig vil CRS-reglerne bidrage til at mindske mulighederne for at skjule konti gennem de former for skattelykonstruktioner, som er identificeret i HSBC-lækagen. Dette er skattelykonstruktioner, hvor der benyttes udenlandske konti, offshore-selskaber eller nummererede konti, da disse konstruktioner slører identifikationen af den reelle ejer af den pågældende konto og dermed vanskeliggør skattemyndighedernes mulighed for at finde den skattepligtige.

Fra indkomståret 2017 skal multinationale koncerner med en omsætning på 5,6 mia. kr. eller derover årligt rapportere om deres økonomiske aktivitet i alle de lande, hvor koncernen opererer. Denne rapport kaldes land for land-rapport og skal indeholde oplysninger om bl.a. koncernens samlede aktiviteter, globale allokering af indkomst og skattebetaling. Medlemsstaterne er forpligtet til at udveksle disse land for land-rapporter med de andre medlemsstater.

OECD har fastlagt en international standard for land for land-rapportering,<sup>19</sup> som Danmark har valgt at følge ved at indføre kravet om land for land-rapportering i skattekontrolloven. Land for land-rapporteringen trådte i kraft den 1. marts 2016 med virkning for indkomstår, der påbegyndes den 1. januar 2016 eller senere.

Fra EU's side er der ligeledes udarbejdet et direktiv, som pålægger de multinationale koncerner land for land-rapportering.<sup>20</sup> Direktivet bygger på OECD-standarden, hvorfor direktivet ikke pålægger koncernerne yderligere forpligtelser.

Reglerne om implementering af direktivet om udveksling af land for land-rapporter har virkning fra den 5. juni 2017.

Det bemærkes, at EU-Kommissionen har fremsat et forslag om skærpelse af reglerne om land for land-rapportering i EU's regnskabsdirektiv. Forslaget lægger op til, at en koncern, der er omfattet af land for land-reglerne, skal offentliggøre en land-for-land-rapport vedr. koncernens økonomi og betaling af skat. Oplysningerne skal gives for hvert enkelt land inden for EU samt for de lande uden for EU, der opføres på EU's fælles sortliste. For øvrige lande uden for EU kan oplysningerne gives på aggregeret niveau. Formålet med forslaget er at give offentligheden indblik i, hvor meget de omfattede selskaber betaler i skat. Det vurderes, at 90 pct. af den samlede omsætning, genereret af multinationale koncerner med aktivitet i EU, bliver omfattet af reglerne. Forslaget er stadig under forhandling i hhv. Ministerrådet og Europa-Parlamentet, og det er derfor fortsat uvist, hvordan forslaget vil se ud i sin endelige form.

Fra 1. januar 2017 skal medlemsstaterne på baggrund af et EU-ændringsdirektiv<sup>21</sup> automatisk udveksle skatteafgørelser, dvs. grænseoverskridende forhåndstilsagn og forhåndsgodkendte prisfastsættelsesordninger. Medlemsstaterne vil automatisk skulle udveksle oplysninger om skatteafgørel-

<sup>19</sup> OECD. (2016). *Multilateral competent authority agreement on the exchange of country-by-country reports*. Lokaliseret 6. december 2017: <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/cbc-mcaa.pdf>.

<sup>20</sup> Rådet for den Europæiske Union. (2016, 3. juni). Rådets direktiv (EU) 2016/881 af 25. maj 2016 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet. *Den Europæiske Unions Tidende*.

<sup>21</sup> Rådet for den Europæiske Union. (2015, 18. december). Rådets direktiv (EU) 2015/2376 af 8. december 2015 om ændring af direktiv 2011/16/EU for så vidt angår obligatorisk automatisk udveksling af oplysninger på beskatningsområdet. *Den Europæiske Unions Tidende*.



ser, der er udstedt, ændret eller fornyet efter den 31. december 2016, samt oplysninger om skatteafgørelser, der er udstedt, ændret eller fornyet inden for en periode på fem år før den 1. januar 2017, hvis disse stadig er gyldige den 1. januar 2014.

## 5.2 Oplysninger efter hvidvaskreglerne

### 5.2.1 Generelt om hvidvaskloven

Folketinget har vedtaget en ny hvidvasklov den 26. juni 2017.<sup>22</sup> Hvidvask defineres som, at en fysisk eller juridisk person uberettiget modtager eller skaffer sig selv eller andre del i et økonomisk udbytte eller midler, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Der kan være tale om penge eller andre værdier, som stammer fra fx. handel med narkotika, menneskesmugling, våbensmugling, røveri, underslæb, bedrageri eller skatteunddragelse. Disse strafbare handlinger benævnes forfærdelser.

Til definitionen af hvidvask hører også, hvis man efterfølgende medvirker til at sikre det økonomiske udbytte eller midler fra en strafbar lovovertrædelse ved uberettiget at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse af udbyttet. Forsøg på eller medvirken til sådanne dispositioner er også omfattet af definitionen.

#### Boks 4. Virksomheder og personer som bl.a. er omfattet af hvidvaskloven<sup>23</sup>

- Penge- og realkreditinstitutter.
- Udenlandske virksomheders filialer og agenter her i landet, der bl.a. udøver virksomhed som penge- og realkreditinstitutter.
- Advokater, når de yder bistand ved rådgivning om eller udførelse af transaktioner for deres klienter i forbindelse med bl.a. forvaltning af klientens penge, åbning eller forvaltning af bankkonti eller værdipapirdepoter, oprettelse, drift eller ledelse af virksomheder eller når de på deres klients vegne og for dennes regning foretager en finansiel transaktion.
- Udenlandske virksomheders distributører her i landet, som fx udøver virksomhed som penge- og realkreditinstitutioner.
- Revisorer og revisionsvirksomhed godkendt i henhold til revisorloven. Dette indebærer, at også den revisionsvirksomhed, som en revisor er tilknyttet som ansat eller partner, er omfattet af loven.
- Virksomheder og personer, der i øvrigt leverer samme ydelser som advokater, revisorer og ejendomsrådgivere, herunder revisorer, som ikke er godkendt i henhold til revisorloven, skatterådgivere og eksterne bogholdere.
- Ejendomsrådgivere og ejendomsvirksomheder.
- Udbydere af tjenesteydelser til virksomheder, herunder bl.a. selskabsoprettere og virtuelle kontorhøjtaler.
- Valutavekslingsvirksomhed, herunder enhver form for veksling af valuta, hvor valutavekslingen udøves erhvervs-mæssigt. Det er ikke et krav, at valutaveksling er hovedaktiviteten.

Med strafbare lovovertrædelser sigtes der både til overtrædelse omfattet af straffeloven og speciallovgivningen. Det afgørende er, at der skal være tale om et økonomisk udbytte.

<sup>22</sup> Erhvervsministeriet. (2017). *Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven)*. Lov nr. 651 af 08/06/2017. Kbh.

<sup>23</sup> For en udtømmende liste af virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven, se § 1 i Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven). Lov nr. 651 af 08/06/2017.

Hvidvasktransaktioner kan have forskellige karakteristika, hvis formål er at få udbyttet til at se lovligt ud. Transaktionerne kan typisk opdeles i tre faser: anbringelse, sløring og anvendelse.

I praksis kan de tre faser for transaktioner foregå på følgende måder:

**Tabel 3. Hvidvask i praksis**

Emne	Eksempel A	Eksempel B	Eksempel C
<b>Anbringelse</b> Det ulovlige udbytte anbringes. Det kan fx være i det finansielle system.	Indbetaling af kontanter i en bank (evt. blandet med midler fra lovlig virksomhed).	Udførsel af kontanter til udlandet.	Anvendelse af kontanter til køb af højværdivarer, fast ejendom eller aktiver til erhvervsvirksomhed.
<b>Sløring</b> Det ulovlige udbytte adskilles fra dets kilde. Det kan fx ske gennem (finansielle) transaktioner.	Elektronisk overførsel til udlandet (ofte ved brug af selskaber uden reel aktivitet, eller midlerne maskeres som udbytte fra lovlige forretninger).	Indsættelse af kontanter i en bank i udlandet.	Salg af de købte varer/aktiver.
<b>Anvendelse</b> Det ulovlige udbytte tilbageføres til gerningsmanden. Det kan fx være tilbageførsel i en form, hvor udbyttet er ændret til midler eller aktiver, der ser ud til at være lovlige.	Tilbageførsel som betaling for (fiktive) lån eller betaling af (fiktive) fakturer.	Et kompliceret net af overførsler nationalt og internationalt, der gør det næsten umuligt at spore midlernes oprindelige kilde.	Indtægt fra fast ejendom eller virksomhed, der fremstår som lovlig.

Kilde: Anklagemyndigheden.

Virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven skal identificere og vurdere risikoen for, at de kan blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Risikovurderingen skal foretages med udgangspunkt i virksomhedernes og personernes forretningsmodel og omfatte vurderingen af risikofaktorer, der er forbundet med kunder, produkter og tjenesteydelser, transaktioner samt leveringskanaler og geografiske områder, hvor forretningsaktiviteter udøves. Risikovurderingen skal dokumenteres og løbende opdateres.

Virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven skal, med udgangspunkt i risikovurderingen beskrevet ovenfor, have tilstrækkelige skriftlige politikker, procedurer og kontroller, som bl.a. skal omfatte risikostyring, kundekendskabsprocedurer, undersøgelses-, noterings- og underretningspligt, opbevaring af oplysninger, screening af medarbejdere og intern kontrol til effektiv forebyggelse, begrænsning og styring af risici for hvidvask og finansiering af terrorisme. Alt dette skal være med til at sikre, at virksomhederne og personer har effektive procedurer, som sikrer, at de har det fornødne kendskab til deres kunder, som gør dem i stand til at reagere, hvis en kunde ønsker at foretage eller foretager en transaktion, som er usædvanlig for kunden, og som derfor kan indebære en risiko for hvidvask eller finansiering af terrorisme.

At virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven skal have det fornødne kendskab til deres kunder betyder bl.a., at de skal kunne legitimere og risikovurdere deres kunder. Kundekendskabsprocedurerne består efter hvidvasklovens § 11 af at indhente identitetsoplysninger for de pågældende fysiske eller juridiske personer. Dette er bl.a. oplysninger som navn og CPR/CVR-nummer.

Derudover omfatter det kontrol af, at dokumenter, data eller oplysningerne, som kundens identitetsoplysninger dokumenteres med, kommer fra pålidelige og uafhængige kilder.

Yderligere skal der indhentes identitetsoplysninger på den eller de reelle ejere og gennemføres rimelig foranstaltninger for at kontrollere den eller de reelle ejeres identitet, således at virksomheden eller personen med sikkerhed ved, hvem den eller de reelle ejere er. Samtidig skal der, hvis kunden er en virksomhed, gennemføres rimelig foranstaltninger for at klarlægge den juridiske persons ejer- og kontrolstruktur.

Virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven skal ligeledes løbende overvåge en etableret forretningsforbindelse og sikre sig, at transaktioner er i overensstemmelse med virksomheden eller personens viden om kunden og kundens forretnings- og risikoprofil.

Hvis en virksomhed eller en person har viden om, får mistanke om eller har rimelig grund til at formode, at en kundes transaktion, midler, aktivitet eller henvendelse har eller har haft tilknytning til hvidvask, og såfremt de ikke kan afkræfte formodningen eller mistanken, skal de efter hvidvasklovens § 26 straks underrette Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK). Det samme gælder ved mistanke, der er opstået i forbindelse med en kundes forsøg på at foretage en transaktion eller en henvendelse fra en mulig kunde med ønske om gennemførelse af en transaktion eller aktivitet.

Såfremt en virksomhed eller person har mistanke om hvidvask eller finansiering af terrorisme, skal virksomheden eller personen forsøge at afkræfte mistanken ved en nærmere undersøgelse af forholdene. Undersøgelsen for at afkræfte en mistanke indebærer ikke, at virksomheden eller personen skal sætte omfattende undersøgelser i gang, foretage en efterforskning eller lignende. Ligeledes er virksomheden eller personen heller ikke forpligtet til at indhente yderligere dokumentation fra en kunde, når der er opstået mistanke om hvidvask, men det er oftest nødvendigt for at leve op til undersøgelsespligten, at der indhentes dokumentation. Virksomheden eller personen er således forpligtet til at foretage en nærmere undersøgelse og foretage underretning til SØIK, såfremt de har mistanke eller rimelig grund til at formode, at der er tale om tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme, og denne mistanke ikke kan afkræftes.

Det bemærkes, at medlemmer af Advokatsamfundet<sup>24</sup>, i stedet for at underrette SØIK direkte, kan vælge at underrette sekretariatet for Advokatsamfundet, der efter en vurdering af, om der er underretningspligt efter hvidvaskloven, straks videregiver underretningen til SØIK.

Videregiver virksomheder eller personer i god tro oplysninger, som har forbindelse til hvidvask eller finansiering af terrorisme, vil det ikke påføre virksomheden eller personen, dens ansatte eller ledelse nogen form for ansvar. Det samme gør sig gældende ved standsning af en transaktion. Videregivelse af oplysninger vil i den forbindelse ikke anses som et brud på en eventuel tavshedspligt.

Advokater er undtaget fra pligten til at underrette SØIK i situationer, hvor advokaten modtager oplysninger fra en klient eller indhenter oplysninger om en klient, i forbindelse med, at advokaten fastslår klientens retstilling, forsvarer eller repræsenterer klienten eller i forbindelse med en retssag eller vurdering af, om der skal indledes eller undgås et sagsanlæg. Dette er dog under forudsætning af, at bistanden ikke ydes med henblik på hvidvask eller finansiering af terrorisme.

---

<sup>24</sup> Alle advokater i Danmark skal ifølge retsplejeloven være medlem af Advokatsamfundet.

Revisorer og skatterådgivere vil heller ikke være omfattet af underretningspligten, hvis de bistår en advokat før, under eller efter en retssag, eller i tilfælde, hvor de bistår med at fastslå en klients retsstilling. Tilsvarende gælder ved en sag i Landsskatteretten og sager ved en voldgift.

De omtalte undtagelser fra underretningspligten finder ikke anvendelse, hvis virksomheden eller personen ved eller burde vide, at klienten søger bistand med henblik på hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Forbuddet mod selvinkriminering har forrang for underretningspligten efter hvidvaskloven, hvilket betyder, at man som underretningspligtig ikke kan blive straffet for ikke at overholde sin underretningspligt, hvis dette vil medføre, at man selv udsættes for straf.

### 5.2.2 Særligt om hvidvaskunderretninger til SØIK

Når en virksomhed eller person underretter SØIK, er der alene tale om en pligtmæssig underretning og ikke en politianmeldelse. SØIK analyserer underretningerne og vurderer bl.a., om oplysningerne skal videresendes til politiet eller andre myndigheder.

I 2016 modtog SØIK 18.669 underretninger,<sup>25</sup> hvilket er en stigning på næsten 20 pct. fra underretningerne i 2015. Langt størstedelen af underretningerne i 2016 kom fra pengeinstitutterne. Underretninger om mistanke om hvidvask er for pengeinstitutterne steget fra 966 i 2010 til de 13.377 i 2016, hvilket vidner om, at bankerne de seneste år har sat særlig fokus på mistænkelige transaktioner, som kunne have tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Øvrige henvendelser til SØIK stammer bl.a. fra spiludbydere (2.968), pengeoverførere (1.250) og vekselbureauer (787).

I 2016 stammede alene 22 underretninger til SØIK fra advokater, revisorer, skatterådgivere, eksperter bogholdere og ejendomsmæglere. Skattelovrådet noterer sig, at der er indgået en politisk aftale om en styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor i juni 2017.<sup>26</sup> Aftalen indeholder en række tiltag, der skal styrke indsatsen mod hvidvask fx skærpelse af rådgiveransvar samt ledelsesmedlemmers egnetheds- og hæderlighedskrav. Det er Skattelovrådets vurdering, at aftalen og det øgede tilsyn, samt forbedret vejledningsmateriale kan medføre større kendskab og bevidsthed om hvidvask hos virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven. Eventuelle yderligere tiltag bør derfor afvente.

Hvidvasksekretariatet i SØIK har som udgangspunkt ikke mulighed for ud fra oplysningerne i en hvidvaskunderretning at fastslå, hvilken forfrydelse underretningen vedrører. Modtager Hvidvasksekretariatet underretninger med oplysninger, som vurderes at kunne føre til fx en ændret fastsættelse af skatter eller afgifter, sendes efterretninger herom til SKAT, hvis betingelserne i lovgivningen er opfyldt.

Antallet af underretninger, hvorfra oplysninger er videregivet til SKAT i form af efterretninger fra Hvidvasksekretariatet, fordeler sig som anført i tabel 4.

**Tabel 4. Underretninger til SØIK, hvorefter oplysninger er videregivet til SKAT**

År	2013	2014	2015	2016
Antal	543	533	919	1.178

<sup>25</sup> Anklagemyndigheden. (2016). *Underretninger og videregivelser*. Lokaliseret den 19. januar 2018: <http://www.anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/inline-files/Underretninger%20og%20videregivelser%202016.pdf>

<sup>26</sup> Erhvervsministeriet. (2017, 21. juni). *Aftale om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor*. Kbh.

På baggrund af underretninger til SØIK afsluttede SKAT 231 sager i 2015. Der er efterfølgende sket regulering med et samlet provenu på ca. 126 millioner kr.

At oplysninger kan have betydning for skatteansættelsen er dog ikke ensbetydende med, at den underretning, som oplysningerne stammer fra, også vedrører skatte- og afgiftskriminalitet som førforbrydelse.

### 5.2.3 Tilsyn

En række myndigheder er ansvarlige for at føre tilsyn med de forskellige virksomheder, alt efter hvilken erhvervsaktivitet virksomheden har.

Finanstilsynet fører tilsyn med de finansielle virksomheder, såsom banker, pengeoverførsels- og valutavekselvirksomheder. Spillemyndigheden fører tilsyn med kasinoer, og Advokatrådet fører tilsyn med advokater og advokatvirksomheder. Erhvervsstyrelsen fører tilsyn med de ikke-finansielle virksomheder, som ikke er omfattet af ovenstående myndigheders tilsyn.

Med den nye hvidvasklov er hvidvasktilsynet med valutavekselvirksomheder flyttet fra Erhvervsstyrelsen til Finanstilsynet. Det skyldes, at valutavekselvirksomheder i deres natur minder om finansielle virksomheder, idet der foretages en økonomisk transaktion på vegne af en kunde.

Samtidig minder valutavekselvirksomheders virksomhedsstruktur i høj grad om pengeoverførselsvirksomhederne, og flere af virksomhederne fungerer således også både som pengeoverførselsvirksomhed og valutavekselvirksomhed. Ved at samle tilsynet af både pengeoverførsels- og valutavekselvirksomheder i Finanstilsynet opnås et naturligt sammenfald i tilgangen til kontrollen og tilsynet med disse virksomheder.

Derudover er der indført tilladelseskrav for valutavekselvirksomhederne, hvilket bl.a. indebærer, at valutavekselvirksomhederne skal indsende virksomhedens forretningsgange på hvidvaskområdet til Finanstilsynet. Derudover vil der blive stillet krav til ledelsens egnethed og hæderlighed i valutavekselvirksomheder, hvilket indebærer, at Finanstilsynet skal vurdere, om personerne ud fra deres viden og erfaring har de rette kompetencer til at drive virksomheden, og vurdere, om personerne har et tilstrækkelig godt omdømme og udviser hæderlighed.

Generelt har Finanstilsynet alene kompetence til at føre tilsyn med hvidvaskreglerne her i landet, hvorfor eventuelle oplysninger om (moder)selskaber og datterselskaber, placeret i andre lande, falder udenfor Finanstilsynets ressortområde. Udøvelse af grænseoverskridende virksomhed kan i denne sammenhæng ske enten med eller uden etablering af virksomhed. Hvis der ikke er sket etablering af virksomhed fx via filial, distributør eller agent, har hjemlandets myndigheder ansvar for overholdelse af hvidvaskreglerne samt tilsyn hermed. Hvis der er sket etablering af virksomhed, har værtslandets myndigheder ansvar for tilsynet med filialen, distributøren eller agenten, mens hjemlandet bevarer tilsynet med den virksomhed, der udbyder den grænseoverskridende aktivitet. Det følger ligeledes af hvidvaskloven, at den danske virksomhed, der har filial eller et datterselskab i et andet EU-land skal sikre, at filialen eller datterselskabet overholder det pågældende lands nationale bestemmelser om hvidvask og finansiering af terrorisme.

Hvis en virksomhed eller person omfattet af den danske hvidvasklov etablerer fx en filial eller et datterselskab i et land uden for EU, der har lempeligere regler end hvidvasklovens regler på området for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme, skal virksomheden sikre, at filialen eller datterselskabet også overholder den danske hvidvasklov, *jf. hvidvasklovens § 31, stk. 2*. Det betyder, at der kan være tilfælde, hvor Danmark stiller visse krav, som etableringslandet ikke stiller –

i et sådan tilfælde vil de danske krav være højere end etableringslandet. Da skal virksomheden som udgangspunkt sikre, at Danmarks regler overholdes i filialen eller datterselskabet.

Med den seneste hvidvasklov blev der ligeledes indført mulighed for, at Finanstilsynet fremover kan videregive konkrete oplysninger til SKAT, hvis det tyder på, at en virksomhed eller person er blevet anvendt til at gennemføre skatteunddragende transaktioner på vegne af en kunde.

#### 5.2.4 Øget åbenhed om ejere af selskaber

Der har ikke tidligere eksisteret regler om registrering af reelle ejere hverken for selskaber eller andre juridiske personer. Der eksisterer derimod et register over legale ejere, som er offentligt tilgængeligt via CVR.<sup>27</sup> Dette register gælder udelukkende kapitalsselskaber, som aktieselskaber og anpartsselskaber, herunder iværksætterselskaber, partnerselskaber og såkaldte europæiske aktieselskaber (SE-selskaber).

Karakteristisk for den legale ejer er, at vedkommende som udgangspunkt er noteret i selskabets ejerbog, ligesom ejeren både kan være en fysisk og juridisk person.

Regler om reelle ejere findes i bl.a. hvidvaskloven. Reelle ejere (kontrollerende personer) kan i modsætning til legale ejere kun være fysiske personer og kan dermed ikke være en juridisk person.

EU's fjerde hvidvaskdirektiv stiller krav om ejerregistrering og om, at der skal være adgang til oplysninger om de omfattede juridiske personers reelle ejere. Dette omfatter både selskaber, trusts og andre typer juridiske arrangementer.

Efter fjerde hvidvaskdirektiv skal medlemsstaterne sikre, at selskaber og andre juridiske enheder på deres område skal indhente og opbevare passende, nøjagtige og aktuelle oplysninger om deres reelle ejerskab. Disse oplysninger skal opbevares i et centralt register, som vil være tilgængelig for kompetente myndigheder.

Med udgangspunkt i EU's fjerde hvidvaskdirektiv<sup>28</sup>, er der den 16. marts 2016 vedtaget en ændringslov til en række love<sup>29</sup>, som indfører et register over reelle ejere. Loven trådte i kraft den 23. maj 2017.<sup>30</sup> Det følger af loven, at oplysningerne registreres i et register og stilles til rådighed for offentligheden. Undtaget herfra er dog personfølsomme oplysninger, som fx CPR-numre og udenlandske identifikationsnumre.

Efter fjerde hvidvaskdirektivs artikel 3, stk. 6, defineres reelle ejere som den eller de fysiske personer, som i sidste ende ejer eller kontrollerer en tilstrækkelig andel af ejerandelene eller stemmerne i selskabet, eller som på anden måde udøver bestemmende kontrol. I ændringsloven om reelle ejere

<sup>27</sup> Registrering af legale ejere skal ske i Centralt Virksomhedsregister (CVR). Se nærmere via [www.virk.dk](http://www.virk.dk).

<sup>28</sup> Rådet for den Europæiske Union. (2015, 5. juni). 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 (EØS-relevant tekst). *Den Europæiske Unions Tidende*.

<sup>29</sup> Erhvervs- og Vækstministeriet. (2016). *Lov om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige andre love* (Indførelse af register over reelle ejere). LOV nr. 262 af 16/03/2016. Kbh.

<sup>30</sup> Erhvervsministeriet. (2017). *Bekendtgørelse om ikrafttræden af lov om ændring af selskabsloven, lov om visse erhvervsdrivende virksomheder, lov om erhvervsdrivende fonde og forskellige andre love* (Indførelse af register over reelle ejere). BEK nr. 485 af 18/05/2017. Kbh.

er denne definition medtaget med en grænse på 25. pct., som vil være en indikation på reelt ejerskab. Reelle ejere af fonde er defineret som personer, som ikke i ordets egentlige forstand nødvendigvis er ejere, men som på anden måde har kontrol eller som får midler fra fonden. I forhold til fonde vil reelle ejere således altid være bestyrelsen og derudover eventuelle nærmere angivne særlige uddelingsmodtagere og personer, i hvis interesse fonden er oprettet eller fungerer.

Som følge af et krav i 4. hvidvaskdirektiv, vil den daglige ledelse i et selskab eller en anden juridisk person skulle registreres som reel ejer, såfremt der ikke er nogen reelle ejere, eller hvis der ikke kan identificeres nogen reelle ejere.

Kommissionen fremsatte den 5. juli 2016 et forslag til en ændring af fjerde hvidvaskdirektiv,<sup>31</sup> som bl.a. indeholder præcisering om reelt ejerskab. Det skyldes, at medlemsstaterne ikke altid har samme måde at definere fx trusts på. Man har derfor forsøgt, at gøre reglerne mere præcise, således at alle medlemsstaterne har samme udgangspunkt.

Kommissionen vil med direktivændringen bl.a. sammenkoble de nationale registre over reelle ejere, så myndighederne og offentligheden over alt i EU vil få adgang til oplysninger om reelle ejere.

### 5.2.5 Skattemyndighedernes adgang til oplysninger efter hvidvaskreglerne

Skattemyndighederne og SØIK, herunder Hvidvasksekretariatet, kan indenfor rammerne af forvaltningsloven og persondataloven udveksle oplysninger til andre myndigheder herunder Finanstilsynet. Samarbejdet og muligheden for informationsudveksling mellem myndighederne har senest været benyttet i forbindelse med SKATs køb af oplysninger vedr. Panama-papers, hvor Finanstilsynet løbende har været orienteret i forhold til undersøgelsen af bankernes ageren i sagen.

EU-medlemsstaterne kan samtidig udveksle oplysninger med hinanden efter reglerne i direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet. Direktivet er implementeret i dansk ret i skattekontrollovens § 11, stk. 1. De seneste ændringer af dette direktiv har medført, at der kan ske udveksling af oplysninger på tværs af medlemsstaterne om alle finansielle konti, skatteafgørelser samt oplysninger om multinationale koncerners aktiviteter på skatteområdet.

I december 2016 vedtog Rådet endnu en ændring af direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet (DAC 5), for så vidt angår skattemyndighedernes adgang til oplysninger indberettet i henhold til hvidvaskregulering.

Ændringen sikrer, at skattemyndighederne systematisk får adgang til de oplysninger, der leveres under EU's hvidvaskregler, herunder oplysninger om kundelegitimering og due diligence samt oplysninger i de nationale registre over reelle ejere.

Det følger af lov om finansiel virksomhed § 354, at Finanstilsynets ansatte er underlagt en skærpet tavshedspligt i forhold til, hvad der gælder for den øvrige offentlige administration. Der findes en tilsvarende regel i § 56 i hvidvaskloven.

Det følger af hvidvasklovens § 56, stk. 3, nr. 3, at Finanstilsynet kan videregive oplysninger til andre offentlige myndigheder, når dette sker i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af mulige strafbare forhold omfattet af straffeloven, hvidvaskloven eller andre tilsynslove.

---

<sup>31</sup> Europa-Kommissionen. (2016, 5. juli). *Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/101/EF. COM/2016/0450 final - 2016/0208 (COD). Strasbourg.*

Ifølge hvidvaskloven kan Finanstilsynet videregive konkrete oplysninger, der tyder på, at en finansiel virksomhed er blevet anvendt til at gennemføre skatteunddragende transaktioner på vegne af en kunde til SKAT.

### 5.3 Samspillet mellem informationsudvekslingsreglerne og hvidvaskreglerne

Hvor informationsudvekslingsreglerne er afgørende værktøjer med henblik på at gøre de danske skattemyndigheder, herunder også andre landes skatteadministrationer, opmærksomme på personer og virksomheders formuer mm., der allerede er placeret eller gemt i udlandet, er hvidvaskreglerne afgørende for at kunne opdage usædvanlige eller mistænkelige transaktioner, herunder mistænkelige transaktioner i forhold til udlandet. Hvidvaskreglerne yder derfor et væsentligt bidrag til at opdage sådanne transaktioner, som overføres til udlandet med henblik på skattely hvor der forsøges at unddrage skat og bidrager dermed til at beskytte det danske skatteprovenu.

Yderligere får skattemyndighederne, via hvidvaskdirektivet og seneste ændring af direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet adgang til oplysninger om virksomheder og persons kundekendskabsprocedurer og reelle ejere af konti, hvilket vil være brugbare oplysninger til at skabe gennemsigtighed til brug for bekæmpelse af både hvidvask og skatteunddragelse.

### 5.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger

Det er Skattelovrådets overordnede vurdering, at OECD's og EU's internationale regler og aftaler om udveksling af oplysninger overordnet set er et robust netværk af regler, som effektivt kan bruges til at bekæmpe skatteunddragelse. Skattelovrådet anbefaler, at der fortsat arbejdes ambitiøst i internationale fora såsom EU og OECD for at sikre, at de internationalt vedtagne regler er tilstrækkeligt robuste til at imødegå skattely og skatteunddragelse.

CRS-reglerne og aftalerne om udveksling af oplysninger er gode redskaber til at finde eksisterende formuer placeret i udlandet, hvor hvidvaskreglerne i sær kan anvendes til at opfange usædvanlige transaktioner, som foretages med henblik på at placere formue i udlandet.

Det er Skattelovrådets vurdering, at reglernes udvikling og de seneste års lækager øger opdagelsesrisikoen og giver skattemyndighederne større indsigt i skatteunddragende adfærd. Samtidig vurderes det, at samspillet mellem reglerne og udvekslingsaftalerne, vil gøre det vanskeligere at overføre midler til skattely og vil have en præventiv effekt.

Skattelovrådet anbefaler, at det sikres, at skattemyndighederne og de myndigheder, der skal videregive oplysninger til skattemyndighederne, er i stand til at håndtere oplysningerne effektivt, så tilfælde med skatteunddragelse bliver identificeret og fulgt op på.

Skattelovrådet noterer, at antallet af underretninger inden for de seneste år er steget. Det bemærkes endvidere, at antallet af efterretninger sendt fra Hvidvasksekretariatet i SØIK til skattemyndighederne ligeledes er steget.

Skattelovrådet noterer samtidigt, at advokater, revisorer, skatterådgivere og eksterne bogholdere samt ejendomsmæglere står for et begrænset antal underretninger af mistanke om hvidvask og finansiering af terrorisme til SØIK. Skattelovrådet noterer sig, at eventuelle tiltag som følge af *Affale*



*om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor* og vejledningsmateriale til virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven vil være med til at øge kendskabet og bevidstheden om hvidvask. Skattelovrådet anbefaler, at yderligere initiativer afventer erfaringer heraf, men at udviklingen følges nøje.

Skattelovrådet anbefaler her, at der fokuseres på at give virksomhederne mere indsigt i, hvordan skatteunddragelse kan foregå, når virksomhederne undersøger usædvanlige transaktioner i forbindelse med hvidvask. Tilsynsmyndighedernes vejledningsmateriale bør prioriteres og målrettes, så de indeholder konkrete eksempler med især et skatteretligt element. Dette vil give virksomhederne mere indsigt i hvordan skatteunddragelse kan foregå.

## 6. Vurdering af behovet for skærpelse af straffen for skatteunddragelse ved brug af skattely

---

I dette kapitel vurderes behovet for skærpelse af straffen for skatteunddragelse ved brug af skattely. Vurderingen baserer sig på tre forhold, henholdsvis Skattelovrådets overordnede tilgang til spørgsmålet om straf (afsnit 6.1), gældende regler vedr. straf (afsnit 6.2), herunder skattekontrolloven og straffeloven, samt analyseresultater fra SKATs kontrolprojekt Money Transfer I (afsnit 6.3).

### 6.1 Skattelovrådets tilgang til spørgsmålet om skærpelse af straf

#### 6.1.1 Lige strafniveau for tilsvarende grove økonomiske forbrydelser.

I forbindelse med ændring af straffelovens § 289 ved lov nr. 366 af 24. maj 2005, hvor § 289 blev udvidet til at omfatte alle grove overtrædelser af skatte-, afgifts-, told- og tilskudslovgivningen, fremgår det af lovforslagets bemærkninger (L 127 -2004/1), at formålet var at gøre den strafferetlige beskyttelse af offentlige midler mod svindel mere ensartet. Samtidig blev strafferammen hævet fra fængsel i fire år til fængsel i otte år svarende til strafferammen i § 286, stk. 2, for grov økonomisk kriminalitet (underslæb, bedrageri, mandatsvig og skyldnersvig). Det fremgår af straffelovens § 285, at normalstrafferammen for de forskellige bestemmelser, der omhandler økonomisk kriminalitet, er fængsel indtil et år og 6 måneder, hvilket svarer til strafferammen for forsætlig unddragelse af skat, afgifter eller told. Der er således i straffelovgivningen etableret mulighed for et ensartet strafniveau for økonomisk kriminalitet, uanset om der er tale om offentlige eller private midler.

#### 6.1.2 Straffens præventive effekt

Den generalpræventive effekt af straf er en vurdering af, hvor effektiv truslen om straf er, og her er der særligt to forhold, som gør sig gældende. Det er straffens størrelse og opdagelsesrisikoen.

Forskningen i den generalpræventive effekt af straf og opdagelsesrisiko viser, at en øget vished om, at der er en opdagelsesrisiko og dermed en mulighed for at blive straffet, relativt set har langt større betydning for antallet af overtrædelser end straffens strengthed, mens der sjældent ses en ændring

i antallet af overtrædelser som følge af selv markante ændringer i straffens størrelse.<sup>32</sup> Det er i den kriminologiske litteratur anført, at inden for økonomisk kriminalitet kan sanktionens strenghed muligvis have større præventiv betydning end på andre kriminalitetsområder.<sup>33</sup> Skattelovrådet bemærker, at der inden for skattestrafferetten allerede er mulighed for strenge straffe med en strafferamme på op til otte års fængsel. På baggrund heraf er det Skattelovrådets vurdering, at opdagesrisikoen har langt større effekt end en eventuel forøgelse af straffen.

## 6.2 Gældende regler

### 6.2.1 Skattekontrolloven og straffelovens § 289

I skattekontrollovens §§ 13, 15 og 16 kriminaliseres forskellige former for skatteunddragelse. I § 13 knytter kriminaliseringen sig til pligten til at meddele skattemyndighederne rigtige oplysninger vedrørende forhold, der har betydning for fastsættelsen af den skat, som skal pålægges den enkelte skattepligtige. Det strafbare gerningsindhold i §§ 15 og 16 er en passivitet, der resulterer i skatteunddragelse, ved tilsidesættelse af forskellige handlepligter. Formålet er som ved § 13 at sikre, at der foretages en korrekt ansættelse af skat for hver enkelt skattepligtig.

Når pligten til at lade sig registrere eller tilmelde sig folkeregisteret indtræder, opstår der en handlepligt. Der er tale om personer, der er fuldt eller begrænset skattepligtige til Danmark, og personer, der enten bliver fuldt skattepligtige eller begrænset skattepligtige. Det gælder også juridiske personer. En manglende skatteansættelse, der skyldes uregistreret virksomhed, kan således være en overtrædelse af skattekontrollovens § 15. Det strafbare forhold er den forsætlige undladelse af at opfylde denne handlepligt, hvis følgen er, at skattemyndighederne ikke kan udsende årsopgørelse eller ikke har kendskab til, at der skal indgives selvangivelse. Der kan således ikke foretages en skatteansættelse.

Af skattekontrollovens § 16, stk. 1, fremgår det, at skattepligtige, der uden at have selvangivet modtager meddelelse om ansættelse af indkomst eller ejendomsværdiskat, skal underrette skattemyndighederne inden for fire uger efter modtagelsen, hvis ansættelsen er for lav. Reglens kerneområde er skattepligtige, som skal selvangive, da skattemyndighederne ikke har alle relevante oplysninger, og som ikke har selvangivet inden selvangivelsesfristens udløb og derfor modtager en skønsmæssig ansættelse.

Det bemærkes, at Folketinget har vedtaget en ny skattekontrollov, lov nr. 1535 af 19. december 2017, som træder i kraft 1. januar 2019. Det fremgår af bemærkningerne i pkt. 3.9.1.2, at der ikke er tale om væsentlige materielle ændringer i, hvilke handlinger eller undladelser, der skal anses for strafbare overtrædelser af bestemmelserne i skattekontrolloven, ligesom de af retspraksis udviklede retningslinjer for sanktioner vil fortsætte uændrede i sanktionsudmålingen efter lovforslagets bestemmelser.

Straffelovens § 289 er en straffskærpelsesbestemmelse, der anvendes ved grove forsætlige overtrædelser af bl.a. reglerne i skattekontrolloven. Straffelovens § 289 signalerer, at skatteunddragelse skal straffes på lige fod med straffebestemmelserne om økonomisk kriminalitet i straffeloven. Der

<sup>32</sup> Justitsministeriet. (2015). *Præventive effekter af straf og andre tiltag over for lovovertrædere: En forskningsoversigt*. Lokaliseret 19. februar 2018: <http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2015/Resocialiseringsrapport%20%202015.pdf>; Justitsministeriet. (2011). *Kartelsager, økonomisk kriminalitet og generalprævention*. Lokaliseret 19. februar 2018: [http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Rapport\\_om\\_kartelsager.pdf](http://justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningsrapporter/2011/Rapport_om_kartelsager.pdf)

<sup>33</sup> Paul Larsson. (2012). Regulating Corporate Crime: From Punishment to Self-Regulation, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. (13), s. 31-46.

anvendes således samme systematik i skattekontrolloven og i straffeloven, dvs. normalstraffen udgør bøde eller fængsel i et år og seks måneder og skærpende omstændigheder øger strafammen til fængsel i otte år.

I forbindelse med vedtagelse af den midlertidige straflempelesordning ved lov nr. 431 af 16. maj 2012 blev der indsat et nyt stk. 3 i straffelovens § 289, som giver mulighed for at forhøje tillægsbøden ved en overtrædelse af særlig grov beskaffenhed. Følgende begrundelse fremgår af bemærkningerne til forslaget:

Normalt har særligt skærpende omstændigheder alene fået betydning for frihedsstraffens længde, mens tillægsbøden har ligget fast. Der er intet ønske om, at der gives kortere eller længere frihedsstraffe ved særlig grove forbrydelser, men der er et ønske om, at grovheden også afspejler sig i tillægsbøden.

Omstændighederne ved den foretagne uddragelse bør også indgå i vurderingen ved udmåling af tillægsbøden. F.eks. bør en planlægning, der tilsigter at vanskeliggøre opklaring af uddragelsen, skærpe vurderingen af forholdets grovhed. Placering af indeståender i udenlandske pengeinstitutter mv., som skattemyndighederne ikke kan indhente oplysninger fra, må anses for at være en manøvre, der tilsigter at vanskeliggøre opklaringen. Af andre vigtige strafs-kærpende omstændigheder kan nævnes, at der er flere gerningsmænd, tale om særlig planlægning i øvrigt eller tale om et led i omfattende kriminalitet.

Tilstedeværelsen af de nævnte skærpende omstændigheder bør som udgangspunkt medføre, at niveauet for tillægsbøden forhøjes med 20 pct. i forhold til det nuværende niveau.

## 6.2.2 Strafansvar for juridiske personer

Skattekontrollovens § 18 giver hjemmel til at pålægge juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. En juridisk person i straffelovens forstand er alle former for selskaber, herunder interessentskaber mv., fonde, boer, kommuner og statslige myndigheder. Bestemmelsen omfatter også en enkeltmandsvirksomhed, for så vidt dens størrelse og organisation kan sidestilles med en selskabskonstruktion.

For at en juridisk person kan blive strafansvarlig kræves, at der inden for den juridiske persons virksomhed er begået en overtrædelse, der enten kan tilregnes en eller flere personer, der er knyttet til den juridiske person eller "den juridiske person som sådan". Det sidste betyder, at fx manglende procedurer til sikring af kontrol, anonyme fejl eller ophobning af fejl, hvor hver enkelt fejl ikke i sig selv er nok til at statuere uagtsomhed, kan tilregnes virksomheden.

Af straffesagerne mod juridiske personer er det kun få sager, der bliver indbragt for domstolene. Det skyldes, at juridiske personer typisk accepterer SKATs forslag til bødeforelæg, og ikke ønsker dette prøvet ved domstolene. Retspraksis er derfor begrænset. Der er dog en afgørelse i SKM2015.640.VLR, hvor selskabet idømmes en bøde for groft uagtsomt skattesvig, selvom selskabets revisor forsøger at påtage sig ansvaret. Det lægges til grund, at de oplysninger, som selskabet har givet revisor angående de enkelte ejendommers anvendelse er fejlbehæftede, og at dette er årsagen til den urigtige skatteansættelse.

Bestemmelserne om juridiske personers bødeansvar udelukker ikke, at der samtidig kan gøres et personligt ansvar gældende mod den ansvarlige fysiske person, særligt hvis denne indtager en overordnet stilling og har handlet med forsæt eller udvist grov uagtsomhed. Det udelukker heller ikke, at der alene gøres et personligt strafansvar gældende.

I praksis vedrører det først og fremmest hovedaktionær- eller hovedanpartsselskaber, hvor ejeren eller ejerne har eneansvar for og fordel af de ansvarspådragende handlinger. Der kan også være

tale om stråmandsvirksomhed, hvor den person, der har forsæt til svigen og nyder godt af unddragelsen, er en anden end den formelle ejer og det selskab, som denne står for.

Et eksempel på, at ansvaret gøres gældende mod den ansvarlige fysiske person, er sammenfald mellem den juridiske person, der er indberetningspligtig efter de automatiske indberetningspligter i den gældende skattekontrollov, og en hovedaktionær, som er den skattepligtige, som indberetningen vedrører.

Der foreligger ligeledes en speciel situation, når en juridisk person efter straffeloven ikke er et selvstændigt skattesubjekt. Det gælder for interessentskaber, som skatteretligt er et samvirke mellem en række enkeltmandsvirksomheder, og hvor udgangspunktet derfor er, at skatteunddragelse gøres gældende over for de enkelte interessenter. Lignende forhold gør sig gældende for kommandit-selskaber og partsrederier.

### 6.2.3 Betingelser for strafansvar

De forsætlige overtrædelser af skattekontrolloven indebærer, at der skal foreligge bevis for forsæt til unddragelse. Forsættet gælder således ikke kun fx tilsidesættelse af oplysningspligten, enten ved urigtige eller fejlagtige oplysninger eller ved undladelse, men også den følge, at handlingen eller undladelsen resulterer i en unddragelse eller i en åbenbar risiko for unddragelse.

Forsættet skal være til stede på gerningstidspunktet. Det betyder, at hvis den skatte- eller afgifts-pligtige ikke er opmærksom på, at han har begået en fejl, der fører til en uretmæssig fordel og er egnet til at undrage det offentlige skat eller afgifter, så kan der ikke straffes for en forsætlig overtrædelse. Der er handlet uagtsomt i gerningsøjeblikket.

Hvis det ikke kan bevises, at gerningspersonen på en eller anden måde har forholdt sig accepterende til resultatet af sine handlinger, kan der højst statueres grov uagtsomhed.

Uagtsomhed er som udgangspunkt en bebrejdellesværdig adfærd. Der foreligger uagtsomhed, når en person ikke har udvist den agt på givenhed, som vedkommende har pligt til at udvise over for andres rettigheder.

Der bliver opstillet en norm for, hvad der i den aktuelle situation kræves af omhu fra borgerens side, og det er principielt domstolene, der opstiller denne norm. Det samme er tilfældet for erhvervsdrivende, hvor der gælder et professionsansvar. Det forudsættes således, at den erhvervsdrivende har sat sig ind i de regler, der er relevante for driften af dennes virksomhed.

Uagtsomheden kan både være bevidst og ubevidst. Den ubevidste uagtsomhed er karakteriseret ved manglende omtanke eller ren tankeløshed, mens den bevidste uagtsomhed omfatter gerningsmandens kendskab til risikoen for, at hans handling kan være strafbar, men uden at han forholder sig accepterende til den situation, at det faktisk måtte blive resultat af hans handlinger.

Den grove uagtsomhed er en særlig bebrejdellesværdig afvigelse fra normal handlemåde. Det kan i bestemte sammenhænge være mere bebrejdellesværdigt, at gerningsmanden slet ikke ulejliger sig med at tænke over risikoen ved sin handling, end at gerningsmanden når frem til en fejlslutning.

Det er anklagemyndigheden og i bødesager SKAT, der har bevisbyrden for, at der foreligger et strafbart forhold. Enhver rimelig tvivl om faktum eller tilregnelser skal komme den sigtede til gode. Hvis der foreligger rimelig tvivl, skal en ansvarssag ikke rejses.

#### 6.2.4 Grænsen mellem frihedsstraf og bødestraf og praksis for udmåling

I skattelovgivningen er hovedreglen, at strafferammen udgør fra bøde til fængsel i indtil et år og seks måneder for strafbare overtrædelser, der har medført unddragelse af skat. Ved særlig grove forsætlige overtrædelser kan straffen stige til fængsel i otte år, *jf. straffelovens § 289*. Inden for den givne strafferamme afhænger sanktionspraksis af størrelsen af unddragelsen, og om der er handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

Sanktionen for en forsættlig unddragelse fra og med 250.000 kr. er efter praksis ubetinget frihedsstraf (fængsel). Disse sager behandles altid af anklagemyndigheden, da skattemyndighederne ikke kan afslutte sagen med et bødeforelæg. Der er dog en undtagelse hertil. For juridiske personers vedkommende kan sagerne uanset unddragelsens størrelse behandles af skattemyndighederne, da straffen er begrænset til bødestraf. Udgangspunktet i disse sager er en normalbøde på to gange unddragelsens beløbsstørrelse.

Skattemyndighederne kan afgøre sager om en samlet forsættlig unddragelse under 250.000 kr. ved et administrativt bødeforelæg. Normalbøden er som udgangspunkt to gange det unddragne beløb. Af den del af den samlede unddragelse, der ligger under 60.000 kr., er bøden kun én gang det unddragne beløb. Da juridiske personer kun kan straffes med bøde, vil en forsættlig overtrædelse, som tilregnes en juridisk person, følge ovennævnte bødeberegning uanset det unddragne beløbs størrelse.

I intervallet 250.000 -500.000 kr. er sanktionen ifølge retspraksis en frihedsstraf fra 40 dage til fem måneder. Hertil kommer en tillæggsbøde svarende til det unddragne beløb, der normalt afrundes nedad til det nærmeste beløb, der er deleligt med 1.000 kr.

I intervallet 500.000-1.000.000 kr. er sanktionen en fængselsstraf på 6-8 måneder; i intervallet 1,0-2,0 mio. kr. 9-12 måneder; over 2,0 mio. kr. fra et år og opefter. Hertil kommer en tillæggsbøde svarende til det unddragne beløb, der normalt afrundes nedad til det nærmeste beløb, der er deleligt med 1.000 kr.

Skattemyndighederne kan uanset beløbsstørrelsen afgøre sager om groft uagtsom unddragelse ved administrativt bødeforelæg. Normalbøden for grov uagtsom unddragelse er som udgangspunkt én gang det unddragne beløb.

Ved bødeberegningen tages hensyn til et progressionsknæk. Progressionsknækket bevirker, at den del af unddragelsen, der ikke overstiger 60.000 kr., alene medregnes til bøden en gang ved forsæt, mens den del af unddragelsen der overstiger 60.000 kr. medregnes to gange. Ved grov uagtsomhed bevirker progressionsknækket, at den del af unddragelsen, der ikke overstiger 60.000 kr. medregnes en halv gang, mens den resterende del af unddragelsen medregnes en gang.

### 6.3 Analyse af Money Transfer I

#### 6.3.1 Indledning

Med henblik på at vurdere behovet for skærpelse af straffen ved skatteunddragelse samt at kunne konkretisere evt. skattelyproblemstillinger, har Skatteministeriet indhentet en række oplysninger fra konkrete sager vedrørende Money Transfer I (MT-1).

Skatteministeriet har anmodet SKAT om en nærmere beskrivelse af erfaringerne fra projekt MT-1, herunder hvilke materielle problemstillinger der er tvist om, og hvilke bevisproblemer der har været.

Skatteministeriet har modtaget en liste fra SKAT over sager fra MT-1, som er afgjort strafferetligt i 2014 – i flere af sagerne har der været en klageproces, som er afsluttet forinden den strafferetlige vurdering. Der er tale om i alt 107 sager, hvor SKAT har forhøjet den skattepligtige indkomst, typisk for flere indkomstår.

### 6.3.2 Money Transfer I

Formålet med projektet er at finde ikke-beskattede indtægter og formuer via transaktioner til og fra danske banker samt opdage anden svig, som udspringer af transaktionerne. Projekt MT-1 baserer sig på data fra bankerne om overførsler mellem danske bankkonti og konti i ca. 50 lande som vurderes særligt interessante i skattely-sammenhæng fx Caymanøerne, Schweiz, Gibraltar og Luxembourg for en femårig periode.

SKAT har oplyst, at kontrolprojektet MT-1 vedrørte kontooverførsler til eller fra Danmark og fra eller til 50 skattelylande. Overførslerne vedrørte perioden fra 1. juli 2004 til 30. juni 2009. Af skemaet "*Straffesager med udlandsforhold afsluttet i 2014 vedrørende MT-1*" i bilag 2 fremgår, hvilke lande, der er sket pengeoverførsler fra/til danske bankkonti. De lande, hvor der i MT-1 har været indeståender på bankkonti, er i dag omfattet af CRS-affalen.

Sagerne har omfattet en del gamle indkomstår, og strafansvaret har i flere sager været forældet allerede ved oprettelsen af sagen henset til, at fristen for forældelse af strafansvar er på fem år, når unddragelsen er mindre end 500.000 kr., og sagen derfor ikke bliver omfattet af den tiårige forældelse i straffelovens § 289. Forældelsen kan også være indtrådt senere i forbindelse med afventningen af en klagesag, fordi der ikke har været et tilstrækkeligt grundlag for at sigte den pågældende. Vurderingerne af strafansvaret i sagerne er foretaget ud fra de konkrete og individuelle forhold i de enkelte sager.

SKAT har videre oplyst, at udsøgningerne i kontrolprojektet indeholdt kontooplysninger om overførsler fra et pengeinstitut til et andet. Kontroloplysningerne i de mere almindelige kontrolprojekter indeholder normalt flere oplysninger om fx udeholdt omsætning, hvor der ud over kontooplysninger, også er oplysninger om, hvem der indbetaler, fakturaer og indkomstart mv. Disse oplysninger har som udgangspunkt ikke foreligget i MT-projektet, hvilket har svækket beviserne i straffesagerne. Disse forhold betyder, at bevisbyrden i forholdsvis mange af straffesagerne fra projektet ikke har kunnet løftes, da det i flere tilfælde ikke har været muligt at fremskaffe de pågældende oplysninger efter de dagældende udvekslingsaftaler. Dette forhold er bl.a. årsagen til, at der ikke har kunnet gøres strafansvar gældende i et relativt stort antal af sagerne.

### 6.3.3 De materielle problemstillinger og bevisproblemer

Sagerne omhandler fysiske personer, der har erhvervet en skattepligtig indkomst i form af løn, honorarer, aktieavance og udbytte mv., ladet beløbet stå i en udenlandsk bank under eget navn og undladt at give SKAT oplysninger om erhvervelsen. SKAT har ikke fået automatiske oplysninger om indeståendet i den udenlandske bank, da der ikke på dette tidspunkt har foreligget aftaler om automatisk udveksling af oplysninger med de pågældende lande. Der er således tale om meget simple skattelykonstruktioner, som af samme grund ikke har rejst spørgsmål om rådgiveransvar. De fleste af de pågældende lande er i dag omfattet af aftalen om automatisk udveksling af oplysninger om indeståender på bankkonti, CRS-aftalen - hvilket betyder, at tilsvarende sager ikke forventes at kunne opstå i dag.

SKAT har oplyst, at det overvejende problem i de gennemgåede sager (afsluttet i 2014), i forhold til at gennemføre den materielle del af sagerne, har været, at der ikke er blevet indsendt dokumentation eller oplysninger til sagens belystning, selv om SKAT har bedt om det. SKAT kan ikke fremtvinge oplysninger fra en skattepligtig om dennes skattepligtige indkomst.

Såfremt SKAT ikke kan indhente de ønskede oplysninger fra tredjemand, som her er en udenlandsk myndighed, kan skattesagen kun gennemføres ved udøvelse af begrundede skøn, hvis betingelserne herfor er tilstede.

Specielt vedrørende skattepligtssager er bevisvurderingen kompliceret, og skattemyndighederne har haft vanskeligt ved at løfte bevisbyrden i disse sager. De største udfordringer koncentrerer sig om dokumentation af varigheden af ophold i Danmark eller udlandet samt dokumentation for udført erhvervmæssigt arbejde.

#### 6.3.4 Antal påklagede sager

Det er ca. 40 pct. af de gennemgåede sager, som er påklaget i det administrative klagesystem, hvor SKAT har fået medhold i langt de fleste af sagerne.

En del af sagerne vedrører primært fristgennembrud, *jf. skatteforvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 5*. Enkelte sager vedrører skatteforvaltningslovens § 27 stk. 2, hvor rådgiver eller skatteyder bestrider kundskabsstidspunktet.

### 6.4 Skattelovrådets vurdering og anbefalinger

I forbindelse med Skattelovrådets arbejde med at kortlægge omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely, og den efterfølgende vurdering af, om der er behov for ændringer i skattelovgivningen, herunder vurdering af behovet for skærpelse af straffen ved skatteunddragelse, har Skatteministeriet indhentet en række oplysninger fra konkrete sager vedrørende Money Transfer I (MT-1) til nærmere analyse for at kunne konkretisere evt. skattelyproblemstillinger.

Analysen viser, at sagerne ikke omhandler de mere komplicerede skattelykonstruktioner, og analysen har derved ikke afdækket yderligere detaljer i de skattelymønstre, som SKAT har beskrevet, eller udpeget særlige områder, hvor en materiel lovgivning ville kunne lette bevisbyrden.

Da sagerne ikke har omfattet de mere komplicerede skattelykonstruktioner, og da analysen derved ikke har afdækket yderligere detaljer i skattelymønstre, finder skattelovrådet ikke belæg i analysen for at anbefale, at der tages initiativ til at indføre skærpede straffe.

Skattelovrådet vurderer, at det i højere grad skal sikres, at sagerne om skattely og skattelyproblematikker kan opklares. Skattelovrådet anbefaler derfor, at der er fokus på at øge opdagelsesrisikoen ved skatteunddragelse.

Det er Skattelovrådet vurdering, at udveksling af oplysninger med udlandet øger opdagelsesrisikoen markant. Skattelovrådet har noteret sig, at der de senere år har været et stort fokus såvel nationalt som internationalt på netop at indgå aftaler om udveksling af oplysninger samt tilslutte sig ordninger om automatisk udveksling af oplysninger, som kan være med til at øge opdagelsesrisikoen. Skattelovrådet anbefaler, at de danske skattemyndigheder prioriterer brugen af eksisterende aftaler om udveksling af oplysninger med udlandet samt indgåelse af nye aftaler efter behov.



I forlængelse heraf anbefaler Skattelovrådet, at der løbende er fokus på at sikre, at skattemyndighederne har tilstrækkelige ressourcer til at kunne løfte kontrolindsatsen med at bekæmpe skatteunddragelse. Skattelovrådet noterer sig, at der med Aftale om styrket indsats mod international skatteunddragelse (maj 2017) er afsat 100 mio. til fremadrettet indsats.

Skattelovrådet anbefaler yderligere, at der i forbindelse med tilflytning til Danmark skal stilles krav om, at der skal afgives en formueerklæring vedrørende tilflytterens samlede formue og reelle ejerskaber – og ikke som tilfældet er i dag, alene oplysninger om besiddelse af fast ejendom og aktiebeholdning mv. i udlandet. Skattelovrådet finder, at et sådant krav vil bidrage positivt til en øget regel efterlevelse, da en sådan formueopgørelse kan være med til at sikre, at tilflyttere selvangiver korrekt.

Skattelovrådet noterer sig, at strafferammen for skatteunddragelse efter lovændringen i 2005 svarer til strafferammen for andre alvorlige økonomiske forbrydelser i straffeloven, og at straffen for skatteunddragelse i skærpende tilfælde kan medføre op til otte års fængsel. Skattelovrådet noterer sig tillige, at den konkrete strafudmåling i praksis er hårdere for skatteunddragelse end for tilsvarende grove økonomiske forbrydelser, idet der ud over fængselsstraf også kan idømmes en tillæggsbøde på én gang det unddragne beløb.

Skattelovrådet har noteret sig, at der i 2012 er indsat en bestemmelse i straffelovens § 289, der giver mulighed for at øge tillæggsbøden ved overtrædelser, hvori indgår placering af indeståender i udenlandske pengeinstitutter mv., som SKAT ikke kan indhente oplysninger fra. Ved skatteunddragelser på over 500.000 kr., hvori der indgår et indestående i et pengeinstitut i et land, som er omfattet af den fælles EU-sortliste, vil straffen således kunne skærpes efter denne bestemmelse.

# Bilag 1: Kommissorium for styrket indsats mod skattely

---

Grænseoverskridende skatteunddragelse og brugen af skattelykonstruktioner er en betydelig udfordring for både det danske og det internationale samfund. Sager som "Lux-Leaks" og Panama-papers har sat yderligere fokus på udfordringen.

Der er således i de seneste år iværksat en lang række initiativer med det formål at forebygge og bekæmpe skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely, dels gennem nationale og internationale tiltag, dels via tilførsel af ressourcer til myndighedsindsatsen på området.

Regeringen ser først og fremmest kampen mod skatteunddragelse som en international opgave, der skal løses internationalt, og i disse år er der stor fremdrift i EU og OECD i forhold til bekæmpelse af international skatteunddragelse gennem brug af skattely. Det kan blandt andet fremhæves:

- Der er i OECD-regi opnået enighed om udveksling af oplysninger, når der anmodes herom, og når oplysningerne er relevante for den anmodende jurisdiktion.
- I OECD-regi er der opnået enighed om en standard for automatisk udveksling af finansielle oplysninger.
- Global Forum on Transparency and Exchange for Tax Purposes fører tilsyn med, at vedtagne standarder for gennemsigtighed og udveksling af oplysninger på skatteområdet bliver gennemført.
- I EU-regi blev der i december 2015 vedtaget et ændringsdirektiv, der indfører regler om udveksling af oplysninger om skatteafgørelser.
- OECD har udviklet en standard for land-for-land rapportering.
- Kommissionen har i januar 2016 fremlagt en pakke med tiltag rettet mod skatteundgåelse på selskabsskatteområdet.
- Kommissionen fremsatte den 12. april 2016 et forslag til ændring af regnskabsdirektivet vedrørende land-for-land rapportering.

Regeringen er imidlertid åben over for at undersøge, om ændringer i den danske lovgivning kan medvirke til at bekæmpe skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely.

Som led i offentliggørelsen af *Retssikkerhedspakke II* den 3. maj 2016 tilkendegav skatteministeren sammen med partierne bag pakken (V, S, DF, LA, RV og KF), at Skattelovrådet, som en af sine første opgaver, skal se på, om de danske regler er tilstrækkeligt robuste til at forhindre skatteunddragelse ved brug af skattely og omfanget af dette.

Dette blev bekræftet efterfølgende af Folketinget den 12. maj 2016 i forbindelse med forespørgsel nr. F 39 til skatteministeren om skattely og den efterfølgende vedtagelse nr. V55 (S, DF, V, ALT, RV, SF og KF).

I overensstemmelse hermed anmoder skatteministeren derfor Skattelovrådet om at belyse og afgive indstilling om en styrket indsats mod skattely. Skattelovrådet skal blandt andet fokusere på:

- Kortlægning af omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely  
Skattelovrådet skal ud fra tilgængelige data søge at afdække omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely. Heri bør indgå overvejelser om, hvilke metoder, der mest hensigtsmæssigt bør anvendes, når omfanget skal gøres op.

Endvidere skal Skattelovrådet overordnet kortlægge metoder, f.eks. brug af selskabskonstruktioner, som bliver brugt til skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely.

- *Vurdering af, hvorvidt gældende danske skatteregler er tilstrækkeligt robuste til at begrænse skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely*  
Skattelovrådet skal overordnet beskrive gældende dansk skattelovgivning, der er relevant i forhold til at bekæmpe skatteunddragelse ved brug af skattely.

Skattelovrådet skal endvidere vurdere, hvorvidt der er behov for ændringer af gældende dansk skattelovgivning. I den forbindelse bør der foretages en nærmere analyse af trusts, herunder den nuværende praksis, og om de nye regler om beskatning af stifteren af trusts udgør et tilstrækkeligt værn.

Skattelovrådet skal i den forbindelse tage hensyn til resultatet af kortlægningen af omfanget af skatteunddragelse i Danmark ved brug af skattely. Skattelovrådet skal herudover tage hensyn til de overordnede samfundsøkonomiske konsekvenser af forslagene – herunder at forslagene fremstår afbalanceret og med reel effekt, f.eks. således at danske virksomheders konkurrenceevne ikke forringes. I det omfang Skattelovrådet finder, at der er behov for ændringer af gældende dansk skattelovgivning, skal Skattelovrådet komme med indstillinger til lovændringer.

- Vurdering af behovet for skærpelse af straffen for skatteunddragelse  
Skattelovrådet skal vurdere behovet for skærpelse af straffen for skatteunddragelse. Forudsat at der opnås enighed om en fælles EU-sortliste af skattely, skal det i undersøgelsen indgå, hvorvidt skattesvig via lande på denne liste kan være en strafskærpelse omstændighed.
- Vurdering af behovet for skærpelse af rådgiveransvar  
Skattelovrådet skal undersøge, om de gældende regler for rådgiveransvar for skatterådgivning bør skærpes, når en rådgiver medvirker til grænseoverskridende skatteunddragelse.
- *Vurdering af behovet for oplysningspligt for rådgivere i forbindelse med brug af skattely*  
Skattelovrådet skal vurdere behovet for, at rådgivere skal have pligt til at orientere skattemyndighederne om rådgivning eller kunder, der har - eller forventes at få - forbindelse til skattely. Skattelovrådet skal anbefale, hvornår og hvordan denne orientering i givet fald skal gives.

Skattelovrådet skal som led i sit arbejde i relevant omfang indhente oplysninger om udenlandske erfaringer. Endvidere skal Skattelovrådet i relevant omfang tage hensyn til regulering på andre områder end det skatteretlige. Skattelovrådet bør forholde sig til den forventede effekt af lovgivning, der er vedtaget men som endnu ikke er trådt fuldt ud i kraft på tidspunktet for undersøgelsen.

Skattelovrådet kan afgive sin indstilling løbende og i flere dele. Senest med udgangen af 2017 skal Skattelovrådet fremlægge sin samlede indstilling for skatteministeren.

## Bilag 2: Straffesager med udlandsforhold vedrørende Money Transfer 1

Money Transfer I er et kontrolprojekt, der blev godkendt af Skatterådet den 19. maj 2009. Projektet baserer sig på data fra bankerne om overførsler mellem danske bankkonti og konti i ca. 50 lande som fx Caymanøerne, Schweiz, Gibraltar og Luxembourg for en femårig periode fra 1. juli 2004. Formålet med projektet var at finde ikke-beskattede indtægter og formuer via transaktioner til og fra danske banker samt opdage anden svig, som udspringer af transaktionerne.

I 2014 blev der afsluttet 72 straffesager med udlandsforhold i regi af projektet. Straffesagerne fordeles sig som angivet i tabel 5.

**Tabel 5. Straffesager med udlandsforhold afsluttet i 2014 vedrørende projekt "Money Transfer I"**

	Delta- gende fra kalenderår (CRS)	Ikke delta- gende (CRS)	Løn	Aktie- avance Udbytte mv.	Honorar	Overskud af virk- somhed	Pension, ga- ver, ægtefæl- lebid. mv.	I alt
England	2016		12	7	4	6		29
Isle of Man	2016			2				2
Jersey	2016		1					1
Guemsey	2016		1					1
British Virgin Islands	2016				1			1
Tyskland	2016		1			1		2
Frankrig	2016					1		1
Norge	2016		1					1
Holland	2016		1					1
Portugal/ Cayma	2016		1					1
Ungarn	2016					1		1
Luxemburg	2016			3	2			5
Andorra		X				1		1
Schweitz	2017			1	2	1		4
Monaco		X				1		1
Lichtenstein	2016		1					1
USA	2015		1	2	1	1		5
Hong Kong		X	1		2	1		4
Singapore	2017		2	2				4
Dubai	2017		2					2

---

Bermuda	2016		1					1
Kina	2017		1					1
Antigua	2017			1				1
Estland	2016						1	1
			<b>27</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>72</b>

---