

Skatteministeriet J.nr. 2005-231-0044

**Den**

Til

Folketingets Skatteudvalg

**L 96- Forslag til Lov om Forslag til lov om ændring af visse skatte- og afgiftslove, arbejdsmarkedsfondsloven, opkrævningsloven og miljøbeskyttelsesloven (Indsats mod skatte- og afgiftsunddragelse).**

Hermed fremsendes i 5 eksemplarer svar på spørgsmål nr. 5 af 19. april 2005.

Kristian Jensen

/

John

Fuhrmann

**Spørgsmål:** Ministeren anmodes om at yde lovteknisk bistand til et ændringsforslag, der indfører en såkaldt ”Three-Strikes-and You’re out”-regel, hvor virksomhedens momsbevis bliver frataget i en vis periode, når en virksomhed tages tredje gang i enten at have ansat sort arbejde, eller hvis der konstateres svindel med momsregnskaberne, ulovligt varelager eller lignende.

**Svar:** Spørgsmålet skitserer ikke de nærmere rammer for et sådant forslag, herunder f.eks. afgrænsningen af, hvilke overtrædelser der skal indgå, karakteren (grovheden) af de begåede overtrædelser, perioden indenfor hvilken overtrædelserne skal begås (hvis der skal være en sådan periode), fritagelsesperiodens længde mv. Det ligger heller ikke klart i hvilket omfang spørgerne forestiller sig, at momsregistreringen skal kunne fratages rent administrativt eller alene ved dom.

Næringsbrevsordningen (det udvidede næringsbrev), som træder i kraft den 1. juli 2005, og som betyder, at ejere/indehavere/forpagtere af fødevarerbutikker, restauranter, caféer og hoteller fremover skal have udstedt et næringsbrev for lovligt at kunne drive virksomhed, indeholder en række af de elementer, som også det her ønskede ændringsforslag indeholder. Således kan næringsbrevet frakendes en person eller et selskab m.v. (juridiske personer) ved dom for strafbart forhold, hvis den tiltalte gentagne gange eller under i øvrigt skærpende omstændigheder væsentligt har overtrådt lovgivningen vedrørende skat og afgifter, fødevarer, arbejdsmiljøforhold eller brandsikkerhed.

Efter reglerne i næringsbrevslovgivningen kan man således alene fratages næringsbrevet ved dom. Efter denne lovgivning har man bevidst ikke lagt sig fast på, at næringsbrevet kan fratages efter et nærmere fastsat antal overtrædelser (f.eks. 3).

Nedenstående udkast til ændringsforslag lægger sig i så vidt mulig omfang op af de regler, der er kendt fra næringsbrevslovgivningen, idet der her er tale om regler, som samtlige partier, bortset fra det Radikale Venstre, har stemt for ved folketingsbehandlingen. Det nedenfor skitserede ændringsforslag lægger således op til, at inddragelse af momsregistreringen, i lighed med frakendelse af næringsbrevet, alene skal kunne ske ved dom.

Dog er det valgt, for i så vidt omfang som muligt at imødekomme spørgernes ønske om forslagens udformning, at lade ændringsforslaget indeholde en bestemmelse om, at udgangspunktet for frakendelsen er tre overtrædelser, og ikke som det er tilfældet med næringsbrevslovgivningen *gentagne* overtrædelser. Herudover er det i ændringsforslaget valgt – i lighed med bestemmelsen fra næringsbrevslovgivningen – at give mulighed for at inddrage momsregistreringen, hvis den pågældende person/selskab under i øvrigt skærpende omstændigheder har overtrådt lovgivningen.

Inddragelse af momsregistreringen er en temmelig vidtgående sanktion, som betyder, at en person eller et selskab ikke længere kan drive en virksomhed i lovlig form. Der er på denne baggrund i

ændringsforslaget indarbejdet en betingelse om, at de nævnte tre overtrædelser skal ligge indenfor en periode på to år.

Om baggrunden for udformningen af ændringsforslaget og de i forbindelse hermed opstillede forudsætninger i øvrigt skal henvises til bemærkningerne til ændringsforslaget samt til Skatteministeriets kommentarer til ændringsforslaget.

Et ændringsforslag kunne lyde således:

”Til § 5

1. Nr. 1 affattes således:

”1. Efter § 51 B indsættes:

”§ 51 C. Retten til at være registreret i henhold til denne lov kan fratages en person eller et selskab m.v. (juridiske personer) ved dom for strafbart forhold, hvis den tiltalte 3 gange, eller under i øvrigt skærpende omstændigheder, væsentligt har overtrådt lovgivningen vedrørende skat og afgifter indenfor en periode på 2 år.

*Stk. 2.* Inddragelse af momsregistreringen sker for 1-5 år fra endelig dom.

*Stk. 3.* De statslige told- og skattemyndigheder skal efter den første og den anden overtrædelse omfattet af stk. 1, give virksomheden meddelelse om, at den tredje væsentlige overtrædelse efter stk. 1, kan føre til, at de statslige told- og skattemyndigheder indbringer overtrædelserne for domstolene med påstand om inddragelse af momsregistreringen.

*Stk. 4.* Skatteministeren kan fastsætte nærmere regler om inddragelse af momsregistrering efter stk. 1, herunder om registrering af virksomhedernes overtrædelser efter stk. 1.”

2. Nr. 2-5 bliver til nr. 3 6.”

Bemærkninger til ændringsforslaget

Den foreslåede ændring har til hensigt, at stramme sanktionerne overfor virksomheder, der gentagne gange begår væsentlige overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen, f.eks. i form af anvendelse af sort arbejdskraft (manglende indeholdelse af a-skatter), forhandling af ikke afgiftsberigtigede varer eller andre overtrædelser, der er selvstændigt sanktionsbelagte.

Med den foreslåede bestemmelse får de statslige told- og skattemyndigheder mulighed for - i lighed med hvad der er gældende for det udvidede næringsbrev - at lade domstolene

foretage en vurdering af, om de skete overtrædelser har en sådan alvorlig karakter, at momsregistreringen bør inddrages.

En inddragelse af momsregistreringen er en vidtgående sanktion, som betyder, at den pågældende virksomhed ikke længere vil kunne drives lovligt. På denne baggrund er det valgt, at indarbejde en vis tidsmæssig sammenhæng mellem de begåede overtrædelser, således at de tre overtrædelser, der lægges til grund for inddragelsen af momsregistreringen skal ligge indenfor en periode på to år. Med samme begrundelse (at inddragelse af momsregistreringen er en vidtgående sanktion) er det valgt at begrænse inddragelsesperioden til 1-5 år i lighed med de for næringsbrevet gældende regler. Herefter kan den pågældende person/selskab på ny momsregistreres, hvis betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Vurderingen af, hvilke overtrædelser, der kan anses for væsentlige tager i denne sammenhæng udgangspunkt i reglerne om, hvad der anses for væsentlige overtrædelser i relation til den lovgivningen om det udvidede næringsbrev I forbindelse med administrationen af næringsbrevslovgivningen er der udarbejdet en bekendtgørelse om næringsbrev til fødevarerbutikker og restaurations- og hotelvirksomhed (Bek.. nr. 202 af 21. marts 2005).

Af §§11 og 12 i bekendtgørelsen fremgår det nærmere hvilke overtrædelser, der anses for ”væsentlige”. Det er efter disse bestemmelser en forudsætning for, at en overtrædelse kan anses for væsentlig, at der foreligger en afgørelse i form af:

1. bøvedtagelse, herunder udenretlig, på mindst 3000 kr. eller
2. dom på bøde på mindst 3000 kr., eller
3. dom på fængsel, betinget eller ubetinget.

I det til bekendtgørelsen vedhæftede bilag 1 er det nærmere opregnet, hvilke love der falder ind under regelsættet, herunder i bilagets punkt B også de relevante skatte- og afgiftslove. Det er overtrædelser af de heri nævnte skatte- og afgiftslove, der vil danne grundlag for en vurdering af, om en virksomhed skal fratages momsregistreringen efter den foreslåede § 5, nr. 1.

Virksomheden bør gøres bekendt med, at konsekvensen af tre overtrædelser indenfor to år kan føre til, at momsregistreringen ved dom inddrages, og det foreslås derfor, at told- og skattemyndighederne har pligt til at underrette virksomheden om, at yderligere én eller to overtrædelser kan føre til, at spørgsmålet om inddragelse af virksomhedens momsregistrering vil blive indbragt til prøvelse for domstolene.

Der kan være behov for ved en bekendtgørelse at fastsætte nærmere regler og retningslinier for inddragelse af en virksomheds momsregistrering, og det foreslås derfor, at der - som stk. 4 - indsættes en bemyndigelsesbestemmelse til Skatteministeren.

Skatteministeriets kommentarer til ændringsforslaget:

I forbindelse med de første drøftelser om etablering af næringsbrevsordningen var der lagt op til, at næringsbrevet skulle kunne fratages virksomheden rent administrativt, dvs., uden dom, efter (som udgangspunkt) 3 overtrædelser af lovgivningen.

Når næringsbrevsordningen alligevel ikke blev opbygget på denne måde skyldes det, at en sådan lovgivning, hvorefter retten til at drive virksomhed efter 3 overtrædelser af lovgivningen - uanset karakteren heraf - og uden forudgående domsafsigelse - vil være grundlæggende i strid med dansk lovgivningsmæssig praksis, retspraksis og helt fundamentale retssikkerhedsmæssige principper.

I straffelovens § 79 findes således regler om, at man kan fradømmes retten til at drive virksomhed, der kræver offentlig autorisation eller anden form for virksomhed, samt retten til at være stifter af, eller direktør, eller medlem af bestyrelsen i et selskab med begrænset ansvar, et selskab eller en forening, som kræver særlig offentlig godkendelse, eller en fond.

I forbindelse med udarbejdelsen af næringsbrevs-forslaget havde Økonomi- og Erhvervsministeriet således en række drøftelser med Justitsministeriet om udformningen af lovforslaget. Justitsministeriet var af den opfattelse, at der ikke er juridisk grundlag for, at så indgribende sanktioner som inddragelse af næringsbrevet og retten til at drive virksomhed, som jo i høj grad minder om de *straf*-sanktioner, der er fastsat i straffelovens § 79, kan baseres på en ren administrativ afgørelse og på et ganske bestemt antal (3) overtrædelser af lovgivningen.

En sådan administrativ bestemmelse baseret på f.eks. 3 overtrædelser ville være en "udvanding" af de retsprincipper, der er grundfæstet med de ovenfor nævnte bestemmelser i straffeloven, og formentlig ville sådanne administrative afgørelser - hvis man forestiller sig at de blev vedtaget og gennemført - under alle omstændigheder blive indbragt for domstolene og formentlig i vidt omfang underkendt her.

Synspunktet er således, at man ikke blot kan lægge til grund, at f.eks. 3 overtrædelser er nok til, at gennemtvinge en så væsentlig sanktion, som fratagelse af næringsbrevet og retten til at drive fødevareraktivitet må anses for. Med i vurderingen må også indgå en række yderligere forhold, således hedder det i forarbejderne til næringsbrevsloven, at:

”Domstolen kan ved dens vurdering af, om frakendelse skal ske lade forseelsernes hyppighed, grovhed, varighed, sundhedsrisici samt de regelsæt, der er overtrådt indgå. Det vil dog altid være overladt til rettens skøn, hvorvidt frakendelse i det konkrete tilfælde skal ske. I dette skøn vil bl.a. indgå det almindelige proportionalitetsprincip, hvorefter overtrædelsernes art og den tidsperiode, inden for hvilken de begås, skal stå i rimeligt forhold til den sanktion, der kan komme på tale. Endvidere må virksomhedens størrelse og karakter indgå i vurderingen.”

Bestemmelserne i næringsbrevslovgivningen om frakendelse af næringsbrevet og retten til at drive virksomhed er på baggrund heraf i vid udstrækning modelleret over straffelovens § 79, dog således at næringsbrevs-bestemmelserne har et videre anvendelsesområde end straffelovens § 79. Der stilles bl.a. ikke det strenge krav om nærliggende risiko for misbrug af hvervet, som det er tilfældet i straffelovens § 79, ligesom (næringsbrevs)bestemmelsen finder anvendelse på juridiske personer.

I princippet kan således en enkelt overtrædelse, hvis den, jf. ordlyden af de relevante bestemmelser i næringsbrevslovgivningen, er sket ”under i øvrigt skærpende omstændigheder”, være tilstrækkelig til at næringsbrevet frakendes.

Hovedforklaringen på, at der ikke er gennemført, eller er planer om at gennemføre, en model som den ønskede ”three strikes-model”, som naturligvis ud fra et rent politisk synspunkt forekommer særdeles virkningsfuld, er, som det fremgår af den beskrevne forhistorie for næringsbrevslovgivningen, af rent juridisk og retssikkerhedsmæssig karakter.

En gennemførelse af en sådan model i sin rene form vil, som beskrevet, være et fundamentalt brud med gældende dansk lovgivning og retspraksis, når det handler om så vidtgående en sanktion som at frakende en person muligheden og evt. også retten til at drive (fødevarer)virksomhed, jf. at der kan være tale om, at det vedkommende person(er)s eksistensgrundlag, der fjernes.

I et vist omfang kan den rene ”three strikes-model” således sammenlignes med retstilstanden i visse nordamerikanske delstater, hvor personer, efter den tredje lovovertrædelse, uanset karakteren af denne overtrædelse, sammenholdt med tidligere overtrædelser, kan idømmes en ganske betydelig fængselsstraf. I Danmark er der ikke tradition – og som beskrevet – heller ikke juridisk grundlag for at etablere denne type ordninger.

Herudover vil et forslag, som det ovenfor skitserede, hvor der er tale om, at overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen i bred forstand, dvs., ikke kun overtrædelser af momsloven, kan føre til, at momsregistreringen for en virksomhed inddrages, formentlig blive kritiseret for at der ikke er sammenhæng mellem de begåede overtrædelserne og sanktionen i form af inddragelse af momsregistreringen.

Det er endvidere Skatteministeriets opfattelse, at det på trods af overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen er bedre at beholde virksomhederne som registrerede virksomheder, da der er en nærliggende mulighed for at virksomheder af denne type fortsætter deres forretning som uregistrerede.

Endelig må det påpeges, at ændringsforslaget er meget vidtgående og udarbejdet under stort tidspres, uden at det har muligt at gennemføre sædvanlig høring mv.

I skatteministeriet er der igangsat overvejelser, om hvorvidt der kan ske en opstramning af opkrævningslovens registreringsbestemmelser som kunne være mere effektive end en "Three Strikes and You're out"-regel. Disse overvejelser sigter mod, at der eventuelt kan udarbejdes et lovforslag, som kan indgå i fairplay-lovgivningen til oktober 2005. Det foreslås derfor, at afvente dette arbejde før der søges indført en ordning som den, der er ønsket et ændringsforslag til.