



SKATTEMINISTERIET

Notat

28. oktober 2009
J.nr. 2009-241-0022

SKATTEMINISTERIET
Departementet
Skatte- og Afgiftsadministration
28. oktober 2009

Grundnotat om

Forslag af 18. august 2009 til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift, KOM(2009)427 endelig (dansk sprogudgave af 18. august 2009).

Suppleret af forarbejder til forordningsforslaget i form af Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 18. august 2009 om anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift, KOM(2009)428 endelig (dansk sprogudgave af 18. august 2009).

Resumé

På baggrund af EF-traktatens artikel 93, der kræver høring af Europa-Parlamentet og enstemmig vedtagelse af medlemslandene, har Europa-Kommissionen ved KOM(2009)427 af 18. august 2009 fremsat forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift.

Der foreslås ændringer af forordningen om administrativt samarbejde om moms for så vidt angår:

- *Præcisering af forordningens anvendelsesområde, idet "bekæmpelse af svig" tilføjes forordningens titel.*
- *Præcisering af forordningens formål med hensyn til, at EU's medlemslande har et gensidigt fælles ansvar for administrativt samarbejde med henblik på at beskytte samtlige medlemslandes momsindtægter.*
- *Præcis fastlæggelse af de oplysninger, som medlemslandene skal indsamle og stille til rådighed for de øvrige medlemslande gennem en elektronisk database.*

- *Fastlæggelse af rammer, som gør det muligt at sikre kvaliteten af oplysningerne i databaserne ved hjælp af fælles regler for hvilke oplysninger, der skal indsamles, og hvilken kontrol, der skal føres ved registreringen af et momsregistreringsnummer i databasen.*
- *Medlemslandene forpligtes til elektronisk at bekræfte, hvilket navn og hvilken adresse, der er knyttet til et givent momsregistreringsnummer.*
- *Fastlæggelse af et retsgrundlag til indførelse af en struktur, der muliggør et målrettet samarbejde med henblik på at bekæmpe svig.*
- *Forbedret udveksling af oplysninger mellem medlemslandene.*
- *Præcisering af tilfælde, hvor medlemslandene kan og bør gennemføre multilaterale kontrolforanstaltninger.*
- *Præcise mål for adgangen til og driftsprocedurerne for det databasesystem, der skal muliggøre udvekslingen af oplysninger.*

Den omarbejdede forordning foreslås at træde i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelse i EU-Tidende, idet der foreslås visse overgangsregler i perioden indtil 31. december 2014 for administrationsreglerne i tilknytning til særordningen for direkte leverancer af elektroniske ydelser fra en virksomhed i et medlemsland til en forbruger i et andet medlemsland.

1. Baggrund

Europa-Kommissionen har ved KOM(2009)427 af 18. august 2009 fremsat forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift. Forslaget er oversendt til Rådet den 18. august 2009 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 93, der kræver høring af Europa-Parlamentet og enstemmig vedtagelse af medlemslandene.

Forslaget drøftes af Rådets Fiskal-arbejdsgruppe og herefter af COREPER, før forslaget kommer til politisk drøftelse og eventuel senere vedtagelse hos Rådet (ECOFIN).

2. Forslagets formål og indhold

Formål

Formålet med forslaget er at styrke og præcisere medlemslandenes ansvar og handlepligter i forbindelse med det administrative samarbejde på momsområdet med henblik på en mere effektiv bekæmpelse af momssvig.

Indhold

Europa-Kommissionens forslag indeholder ændringer af forordning 1798/2003 for så vidt angår:

Kapitel I fastlægger forordningens anvendelsesområde, definitionerne og bestemmelserne vedrørende organisationen af EU-medlemslandenes kompetente skattemyndigheder i forbindelse med forordningens anvendelse. De foreslåede ændringer af dette kapitel består primært i udvidelsen af anvendelsesområdet til også at omfatte fælles procedurer, når det er nødvendigt at følge en fælles tilgang for at sikre en korrekt anvendelse af EU's fælles momssystem, og indførelsen af medlemslandenes forpligtelse til at samarbejde for at beskytte andre medlemslandes skatteindtægter.

Kapitel II vedrører udveksling af oplysninger efter anmodning, og den vigtigste ændring af dette kapitel er begrænsningen af de tilfælde, hvor et medlemsland kan afvise at videregive en oplysning eller foretage en undersøgelse. Der foreslås indført en bestemmelse, som gengiver en formulering i Rådets forordning (EF) nr. 143/2008, der er vedtaget som led i Momspakken i februar 2008, og som træder i kraft i 2015.

Kapitel III vedrører udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning. Dette kapitel foreslås ændret for at præcisere, at en sådan udveksling under alle omstændigheder skal finde sted, når visse kriterier er opfyldt. For visse specifikke oplysninger, der opfylder disse kriterier, er de praktiske bestemmelser for udvekslingen fastlagt.

I kapitel IV fastlægges forpligtelsen til at foretage tilbagemelding, for hvilken de nærmere bestemmelser fastsættes efter en udvalgsprocedure. Baggrunden for den foreslåede ændring er tidligere tilkendegivelser fra medlemslandene om, at manglen på tilbagemeldinger er en af svaghederne i den nuværende ordning for indbyrdes udveksling af oplysninger.

Kapitel V vedrører opbevaring og udveksling af oplysninger om momspligtige personer og momspligtige transaktioner. Reglerne foreslås ændret for at øge antallet af udvekslede oplysninger og disses kvalitet. Det foreslås navnlig fastsat, at de kompetente myndigheder skal have adgang til et vist antal oplysninger, som medlemslandene råder over. Forslaget indeholder desuden bestemmelser om fælles procedurer for de oplysninger, der skal indsamles, når en momspligtig person registreres i databasen, og for ajourføringen af databasesystemet.

Herunder indgår:

- Et forslag om, at skattemyndighederne i et medlemsland skal have automatisk direkte adgang til oplysninger om momspligtige virksomheder, der er behandlet og lagret i IT-systemerne hos skattemyndighederne i de andre medlemslande. Det gælder således oplysninger om virksomhedernes omsætning samt om overholdelse af virksomhedernes forpligtelser til at indgive momsangivelse og om deres eventuelle momsgæld.
- Minimumsstandarder for til- og afmelding af virksomheder, der er inaktive eller svigagtige.

Kapitel VII i forordningen omhandler tilstedeværelsen af embedsmænd fra et medlemsland i de administrative kontorer og deres deltagelse i administrative undersøgelser i et andet medlemsland. Der foreslås en række præciseringer af disse bestemmelser.

Kapitel VIII vedrører grænseoverskridende multilateral kontrol. De foreslåede ændringer sigter mod at præcisere de tilfælde, hvor medlemslandene skal være forpligtet til at gennemføre denne form for kontrol. Heri indgår, at skattemyndighederne i et medlemsland senest to uger efter modtagelsen af et forslag om en multilateral kontrol skal acceptere eller give et begrundet afslag på kontrollen.

Kapitel IX vedrører de oplysninger, der er til rådighed for de momspligtige personer, og navnlig muligheden for at få bekræftet gyldigheden af en bestemt persons identifikationsnummer og de dertil knyttede oplysninger om navn og adresse. Desuden vil de gældende bestemmelser i medlemslandene med hensyn til fakturering af momspligtige personer, som ikke er etableret på deres område, blive lagt på Europa-Kommissionens websted.

Kapitel X vedrører indførelsen af en fælles struktur (Eurofisc), som er en hurtigere samarbejdsmekanisme, omfattende alle medlemslande, til brug for bekæmpelse af omfattende eller nye former for svig. Eurofisc skal afløse en eksisterende samarbejdsstruktur til bekæmpelse af momssvig (Eurocanet), der har omfattet visse medlemslande, herunder Danmark.

Kapitel XIII, som omhandler forbindelserne mellem EU-medlemslandene og Europa-Kommissionen, foreslås ændret for at præcisere, at medlemslandene regelmæssigt skal føre tilsyn med, hvordan det administrative samarbejde fungerer.

Kapitel XIV, som omhandler forbindelserne mellem EU-medlemslandene og tredjelande, foreslås justeret, idet anvendelsesområdet er blevet udvidet.

Kapitel XV, som fastlægger betingelserne for udveksling af oplysninger, foreslås ændret med fastsættelse af præcise mål for serviceniveauet for elektronisk udveksling af oplysninger.

Kapitel XVI omfatter de almindelige og afsluttende bestemmelser. De bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 143/2008, som skal træde i kraft den 1. januar 2015, er medtaget heri.

Der er tilføjet et bilag, som indeholder en liste over varer og tjenesteydelser, som artikel 7, stk. 3, finder anvendelse på, efter den model, som Rådet har vedtaget i forordning (EF) nr. 143/2008.

Kapitel VI vedrører anmodninger om administrative meddelelser og foreslås ikke ændret. Tilsvarende foreslås Kapitel XI og XII ikke ændret.

Under omtale af forslaget sammenhæng med det EU-retlige proportionalitetsprincip, bemærker Europa-Kommissionen, at forslaget opretholder den begrænsning af visse rettigheder og forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1995/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, der var fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003. Kommissionen anfører, at denne begrænsning er nødvendig for at bekæmpe momssvig inden for EF og er også forholdsmæssig i betragtning af de indtægtstab, som EU-medlemslandene ville kunne blive udsat for, hvis den omhandlede særregel blev afskaffet.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal i henhold til EF-Traktatens artikel 93 høres. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

4. Nærhedsprincippet

Europa-Kommissionen anfører, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet forslagets formål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte EU-medlemslande.

Den danske regering anerkender, at nærhedsprincippet er overholdt, idet forslagets formål ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af de enkelte EU-medlemslande.

5. Gældende ret

Forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift har EU-retlig hjemmel i EF-Traktatens artikel 93, hvorefter Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, vedtager bestemmelser om harmonisering af lovgivningerne vedrørende omsætningsafgifter, punktafgifter og andre indirekte skatter, i det omfang en sådan harmonisering er nødvendig for at sikre Det Indre Markeds oprettelse og funktion.

6. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Jf. EF-Traktatens artikel 249 har en forordning umiddelbar virkning i medlemslandene og skal ikke gennemføres via national lovgivning.

I vedtaget form kan det foreliggende forordningsforslag dog tænkes at få afledte konsekvenser for danske administrative regler i form af moms bekendtgørelsen samt SKATs Momsvejledning, SKM-meddelelser og styringssignaler.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes i vedtaget form at medføre statsfinansielle konsekvenser i form af øgede udgifter til SKAT på ca. 37 mio. kr. til IT og personale. Disse udgifter afholdes inden for SKATs eksisterende udgiftsrammer, jf. selvriskoordningen. Der kan herved henvises til tekstanmærkning nr. 1 til SKATs driftsbevilling efter § 9.21.01 på finansloven siden 1991, hvorefter Skatteministeren er bemyndiget til at indgå flerårige aftaler vedrørende levering af IT-ydelser.

Udgiftsskønnet er foretaget efter forudsætning om, at der ved forhandlingerne om forslaget kan opnås støtte til den danske holdning til en række af forslagets enkeltelementer, og at undersøgelser afklarer, at forslaget ikke vil indebære væsentligt fordyrende krav til SKATs eksisterende IT-systemer og gældende procedurer, jf. forbeholdene og undersøgelsesforbeholdene, nævnt under Regeringens foreløbige generelle holdning til forslaget.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget er rettet imod medlemslandenes skattemyndigheder, og forslaget skønnes ikke at have væsentlige administrative konsekvenser for erhvervslivet.

Dog kan forslaget til ændring af forordningens artikel 23-24, der bl.a. angår minimumsstandarder for til- og afmelding af virksomheder, der er inaktive, indirekte medføre administrative byrder for visse danske virksomheder. Der kan være tilfældet for en virksomhed, der for en periode tilfældigvis er inaktiv, og som på dette grundlag bliver afregistreret ved SKATs foranstaltning. Hvis virksomheden får gang i sin økonomiske aktivitet igen, kræver det en fornyet registrering m.v.

7. Høring

De danske sprogversioner af 18. august 2009 af Europa-Kommissionens forslaget til omarbejdning af Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift og af Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af den gældende forordning blev den 2. september 2009 sendt i ekstern høring hos de faglige organisationer Dansk Told- og Skatteforbund og Skatterevisorforeningen.

De nævnte organisationer har hver især afgivet et høringssvar med: ”Ingen bemærkninger”.

8. Generelle forventninger til andre medlemslandes holdninger

Det forventes, at et flertal af medlemslande overordnet set vil være positivt indstillet over for formålet med - og hovedlinjerne i - forslaget.

Visse medlemslande kan dog forventes at tage forbehold over for, at forslagets stramning af krav til medlemslandenes skattemyndigheder kan anses for at udgøre et uforholdsmæssig stort skridt i retning af suverænitetsafgivelse.

Endvidere kan forventes en skepsis hos visse medlemslande med hensyn til forslagets krav til medlemslandenes skattemyndigheder og deres respektive IT-systemer om en skærpet og hurtigere indsats til at bekæmpe moms-svig.

9. Den danske regerings foreløbige generelle holdning

Den danske regering støtter overordnet forslaget til ændring af forordning 1798/2003, idet regeringen anerkender, at der er tale om et forslag, der overvejende er målrettet en mere effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende moms-svig inden for EU.

Regeringen finder dog at måtte tage visse forbehold, herunder en række undersøgelsesforbehold, i forhold til visse af forslagets enkeltelementer.

På baggrund af overvejelser om hensynet til beskyttelsen af data om danske virksomheders omsætning og konkurrenceforhold, vil regeringen således indledningsvis tage forbehold over for foreslåede regler for automatisk direkte dataudveksling mellem medlemslandene af oplysninger om virksomhedernes omsætning samt om overholdelse af virksomhedernes forpligtelser til at indgive momsangivelse og om deres eventuelle moms-gæld.

Regeringen finder endvidere, at en foreslået frist på to uger, som skattemyndighederne i et medlemsland vil få til at acceptere eller give et begrundet afslag på en multilateral kontrol, er lige lovlig kort.

Endelig vil regeringen støtte indførelse af Eurofisc, der kommer til at omfatte alle medlemslandene, idet regeringen vil arbejde for, at Eurofisc bliver en lige så effektiv samarbejdsmechanisme til bekæmpelse af moms-svig, som den eksisterende samarbejdsstruktur Eurocanet er og har været.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg. Nærhedsnotat er fremsendt den 2. september 2009.