


Skatteministeriet

Notat

6. februar 2019

J.nr. 2018-8525

Kontor: Moms, Afgifter og

Told

Initialer:ADP/MNL

Revideret grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF (momssystemdirektivet) for så vidt angår gennemførelsen af visse krav til betalingstjenesteudbydere KOM(2018) 812.

Dette er et revideret notat. Notat oversendes også til Folketingets Skatteudvalg.

1. Resumé

Direktivforslaget har til hensigt, sammen med et samtidig fremsat forordningsforslag KOM (2018) 813, at bekæmpe momssvig forbundet med e-handel. Forslaget indebærer, at betalingstjenesteudbydere (tredjeparter som fx NETS) pålægges at føre et tilstrækkeligt detaljeret register over visse betalingsophysninger.

Direktivforslaget hænger sammen med det samtidig fremsatte forordningsforslag KOM (2018) 813, som indebærer, at EU-landene pålægges at indsamle indholdet af de registre over visse betalingsophysninger, og udveksle betalingsophysningerne i registrene med de øvrige EU-lande via et nyt centralt elektronisk system.

Regeringen er positivt indstillet over for direktivforslaget, da det medfører styrket administrativt samarbejde og øget informationsdeling, som forbedrer Skatteforvaltningens mulighed for at identificere og bekæmpe svig. De endelige administrative og økonomiske konsekvenser udstår for nærværende, men vil blive afklaret i forbindelse med behandlingen af direktivforslaget.

2. Baggrund

EU-Kommissionen har ved KOM(2018) 812 af 12. december 2018 fremsat et forslag om ændring af direktiv 2006/112/EF (momssystemdirektivet) med henblik på at stille visse krav til betalingstjenesteudbydere. Forslaget er fremsendt til Rådet den 12. december 2018 i dansk sprog-version. Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 113 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse af EU-landene.

På momsområdet indføres nye momsforpligtelser for onlinemarkedspladser og nye forenklede bestemmelser til at hjælpe virksomhederne med at overholde momsforpligtelserne for levering af tjenester, fjernsalg af indenlandske og importerede varer, herunder elektronisk momsregistrering og momsbetaling gennem One Stop Shop (OSS)¹.

¹ OSS er et it-system, hvor virksomheder fra 2021 kan angive og afregne moms for grænseoverskridende salg af visse varer og ydelser til forbrugere i alle EU-lande. Dvs. at virksomhederne kan angive og afregne i ét EU-land fremfor i alle EU-lande, hvortil de har salg.

Disse foranstaltninger vil styrke efterlevelsen af momsreglerne ved at forenkle momssystemet, men foranstaltningerne kan ikke stå alene. Skattemyndighederne skal fortsat være i stand til at afsløre og kontrollere svigagtige virksomheder.

Særligt på området for e-handel gør internettet det muligt for svigagtige virksomheder at skjule deres egen identitet bag et domænenavn. Selv når en skattemyndighed har kendskab til eksistensen af en given onlinebutik, er det svært at finde frem til, hvem der står bag virksomheden, virksomhedens faktiske beliggenhed og dens omsætning i det pågældende EU-land. Skattemyndighederne må derfor påbegynde en undersøgelse eller indlede et administrativt samarbejde på EU-plan, hvilket kræver en del administrative ressourcer.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål sammen med et samtidig fremsat forordningsforslag, jf. grund- og nærhedsnotat til KOM (2018) 813, at bekæmpe momssvig ved e-handel ved at styrke samarbejdet mellem skattemyndigheder og betalingstjenesteudbydere.

Forslaget medfører en forpligtelse for betalingstjenesteudbydere til at føre et detaljeret register over visse betalingsoplysninger i forbindelse med grænseoverskridende e-handel.

Forslaget hænger sammen med det samtidig fremsatte forordningsforslag KOM (2018) 813, som indebærer, at EU-landene pålægges at indsamle indholdet af de registre over visse betalingsoplysninger, som betalingstjenesteudbydere skal føre, og udveksle disse betalingsoplysninger med de øvrige EU-lande via et nyt centralt elektronisk system.

Forpligtelsen indebærer, at betalingstjenesteudbydere skal registrere grænseoverskridende overførelser af beløb fra en betaler (en forbruger eller en virksomhed), der er beliggende² i et EU-land, til en betalingsmodtager, der er beliggende i et andet EU-land, et tredjelandsområde eller et tredjeland, når betalingstjenesteudbyderen udfører mere end 25 betalingstransaktioner til den samme betalingsmodtager i løbet af et kvartal. Oplysningerne skal opbevares af betalingstjenesteudbydere i en periode på to år fra slutningen af det år, hvor betalingstransaktionen fandt sted, og skal stilles til rådighed for de respektive nationale skattemyndigheder.

Oplysningerne gør det muligt for skattemyndighederne at identificere leverandøren, kontrollere antallet af transaktioner og transaktionernes værdi, samt kontrollere betalingernes oprindelse. Fx skal oplysninger om beløb, valuta, betalingsmodtagerens navn mv. registreres.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

² Betalerens beliggenhed bestemmes ud fra (a) IBAN-nummeret på betalerens betalingskonto, eller (b) BIC eller enhver forretningsidentifikationskode, der utvetydigt identificerer den betalingstjenesteudbyder, der handler på betalerens vegne.

5. Nærhedsprincippet

EU-Kommissionen anfører i direktivforslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. EU-Kommissionen anfører bl.a. som begrundelse, at EU-landene ikke alene kan indsamle de nødvendige oplysninger fra betalingstjenesteudbydere til 1) at kontrollere moms i forbindelse med grænseoverskridende levering af varer og tjenesteydelser, 2) at sikre at momsreglerne i forbindelse med e-handel anvendes korrekt, og 3) at håndtere momssvig i forbindelse med e-handel.

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Der vurderes ikke at være fastsat tilsvarende forpligtelser for betalingstjenesteudbydere med henblik på bekæmpelse af momssvig, hvor der løbende og regelmæssigt skal stilles oplysninger til rådighed for Skatteforvaltningen med henblik på, at Skatteforvaltningen udveksler disse oplysninger med de øvrige EU-lande. Det er dog muligt i henhold til momsloven, at Skatteforvaltningen med Skatterådets tilladelse kan pålægge en betalings-tjenesteudbyder at levere betalingsoplysninger til brug for kontrol af afgiftsgrundlaget for varer, der sælges ved fjernsalg, og elektronisk leverede ydelser til forbrugere. Udleveringen af oplysningerne kan kun ske, hvis udleveringen har væsentlig betydning for skatteforvaltningens kontrol af afgiftsgrundlaget. Det vurderes umiddelbart, at den nuværende bestemmelse i momsloven kan blive overflødig som følge af lovgivningspakken, herunder de nødvendige lovændringer, som direktivet måtte medføre.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det vurderes, at direktivforslaget vil medføre behov for lovændringer.

Økonomiske konsekvenser

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER) vurderer, at forordningsforslaget og direktivforslaget vil medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark. Vurderingen af forslagernes administrative konsekvenser vurderes særskilt. Dog tages der højde for, at forslagene regulerer forskellige delelementer af samme initiativ.

Direktivforslaget har til formål at skærpe samarbejdet mellem nationale myndigheder og betalingstjenesteudbydere og herigennem styrke muligheden for at identificere og bekæmpe momssvig i EU. Ofte vil en onlinehandel ske gennem en tredjepart, som formidler transaktionen mellem en virksomhed og forbruger – en betalingstjenesteudbyder.

Med nærværende direktivforslag indføres en administrativ forpligtelse for betalingstjenesteudbydere til at registrere oplysninger om grænseoverskridende betalinger, således at de kan stilles til rådighed for myndighederne, jf. forordningsforslaget KOM (2018) 813, artikel 243b. Disse oplysninger skal gøres tilgængelige gennem en standardiseret indberetningsløsning, som endvidere beskrives i forordningsforslaget (jf. artikel 243b stk. 2 litra b.). De

relevante oplysninger udspecificeres i artikel 243d, og henviser til oplysninger om betalingsdato, beløbsstørrelse, valuta, IBAN-nummer mv., og det oplyses, at samtlige af disse informationer vil være tilgængelige for betalingstjenesteudbyderen i forbindelse med transaktionerne.

De administrative konsekvenser for danske betalingstjenestevirksomheder er afhængig af den konkrete implementering af direktivet i Danmark og det konkrete system, hvorved disse oplysninger kan hentes og registreres. Det må dog forventes, at den løbende administrative byrde for udbydere af betalingstjenester, der selvstændigt følger af nærværende direktivforslag, er begrænset, efter at systemet er etableret og automatiseret.

TER vurderer, at de løbende administrative konsekvenser ved direktivforslaget alene er under 4 mio. kr. årligt. De bliver derfor ikke kvantificeret yderligere.

TER vil vurdere de administrative konsekvenser igen i forbindelse med implementering af direktivet i Danmark.

Administrative konsekvenser for myndighederne

Tiltaget vil potentielt kunne effektivisere skatteforvaltningens kontroller på området. Den samlede lovgivningspakke vurderes på et meget foreløbigt grundlag at medføre administrative omkostninger for Skatteforvaltningen i omegnen af 50 mio. kr. Dette dækker bl.a. omkostninger til systemudvikling af en løsning til indsamling af oplysninger fra betalingstjenesteudbydere. Grundet manglende specifikationer i det nuværende udkast til forordnings- og direktivforslaget er det uvist, i hvilket omfang forslaget vil medføre behov for udvikling af et nyt it-system eller videreudvikling af et eksisterende. Dertil kommer forventede udgifter til den efterfølgende implementering og drift.

Det bemærkes, at der er et betydeligt træk på udviklingskapaciteten i Skatteforvaltningen i de kommende år. Det vurderes derfor på det nuværende – meget foreløbige – grundlag at være vanskeligt at implementere en færdigudviklet it-løsning inden 1. januar 2022. Derudover er det afgørende, at det afklares, om forslaget har systemmæssige overlap til øvrige igangværende udviklingsprojekter på området, såsom implementeringen af EU-Toldkodeksen eller det nye momsdirektiv. Såfremt der er overlap, foreslås det, at implementeringstidspunktet koordineres med implementeringen af de øvrige projekter.

Endelig skal det bemærkes, at udgifterne ikke vil kunne afholdes inden for Skatteministeriets eksisterende rammer. Der vil derfor være behov for en stillingtagen til håndtering af forslagens afledte merudgifter.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Direktivforslag KOM (2018) 812 indebærer sammen med forordningsforslag KOM (2018) 813, at der skal ske behandling af personoplysninger, der er omfattet af databeskyttelsesforordningen. Det følger af forslagene, at denne behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borger- og retssikkerhedschefen i Skatteforvaltningen, CEPOS, Cevea, Danmarks statistik, Dansk Byggeri, Dansk Erhverv, Dansk Iværksætterforening, Danske Advokater, Danske Speditører, Datatilsynet, DI, Digitaliseringsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen (Letbyrder), Eksportrådet, Forbrugerrådet ”Tænk”, FDIH, Finans Danmark, FSR - danske revisorer, Foreningen danske revisorer, IBIS, Justitia, Justitsministeriet, Konkurrence og forbrugerstyrelsen, Kraka, Landsskatteretten, Mellemfolkelig Samvirke, SMVdanmark, SRF Skattefaglig Forening og Danske Speditører.

Direktivforslaget er den 14. december 2018 sendt i høring i 4 uger med høringsfrist den 11. januar 2019. Dog er direktivforslaget eftersendt til Forbrugerrådet ”Tænk” den 17. december 2018 og Justitsministeriet den 3. januar 2019.

Advokatsamfundet, Dansk Byggeri, Dansk Industri, Danmarks Statistik, Finans Danmark og FSR – danske revisorer har sendt bemærkninger til høringen. Høringssvarene resumeres i det følgende.

Advokatsamfundet har ingen bemærkninger til forslaget.

Dansk Byggeri har ingen bemærkninger til forslaget.

Dansk Industri (DI) bemærker, at det er vigtigt for DI at understrege, at momssvig vedrørende e-handel er et problem, der kræver EU-løsninger. Nationale tiltag kan således i bedste fald begrænse dele af momssvigen, men da en stor del af handelen foregår internt i EU (eller ved import ind i EU fra tredjelande) kræver en effektiv løsning også effektive samarbejder (og tillid) mellem medlemslandenes skattemyndigheder. Samtidigt er det vigtigt for DI, at tiltagene ikke i sig selv skaber en barriere for nye, innovative e-handelsplatforme, og dermed – utilsigtet – kommer til at tilgodese de store aktører. Sikringen af et ”level playingfield” er derfor både et spørgsmål om at dæmme op for momssvig og sikre enkel adgang til e-handelsmarkedet. DI finder, at nærværende forslag tilgodeser dette.

I Kommissionens begrundelse for forslaget fremhæves et estimat for det samlede momstab i medlemsstaterne for grænseoverskridende vareleveringer i størrelsesordenen 5 mia. EUR. Der er ikke anført et estimat for den samlede omsætning. Det er vigtigt, at se momstabet i forhold til den samlede omsætning, idet dette gør det muligt at vurdere omfanget af svig i forhold til den samlede samhandel og dermed også bedre vurdere de tiltag, som meningsfyldt kan igangsættes for at reducere omfanget af svig. I forslaget refereres en undersøgelse af en del af markedet, og her estimeres en omsætning i størrelsesordenen 602 milliarder EUR (4.500 milliarder DKK) for de nordlige, østlige og sydlige regioner af Europa.

DI oplyser, at i forbindelse med arbejdet i EU-Kommissionens arbejdsgrupper er det blevet tydeligt, at der er tale om endog meget store datasæt (hvilket understøttes af de indikative tal for omsætningen), og dermed behov for at kunne automatisere og ensarte håndteringen af data.

Ensartede krav i medlemslandene i forhold til de nødvendige oplysninger, der skal registreres og stilles til rådighed for skattemyndighederne, er derfor et afgørende element for DI. Efter DI's opfattelse vil divergenser i national, administrativ praksis, som der ses på andre områder, være meget byrdefulde for virksomhederne og bør undgås – både af hensyn til virksomhederne og af hensyn til samarbejdet imellem de enkelte landes skattemyndigheder. Det betyder også, at medlemslandene ved en vedtagelse af nærværende regler bør forpligte sig til at afskaffe nationale tilgange til betalingsdata, i det omfang de har samme formål som nærværende forslag.

Dette synes også at være udgangspunktet i forslaget, og DI er derfor enig med EU-Kommissionen i etablering af et centralt register i stedet for decentrale registre i de enkelte lande.

DI kan tilslutte sig, at der ikke laves selvstændige definitioner i momsdirektivet, men at der i den foreslåede art. 243a henvises til andre EU-retsakter, hvor begreberne er defineret.

Danmarks Statistik bemærker, at de ingen specifikke bemærkninger har, men anser det for vigtigt at sikre, at de udvekslede data kan stilles til rådighed for statistiske formål. Ift. at vurdere dataanvendelse til nye statistiske formål eller til reduktion af virksomhedernes indberetningsbyrder, vil Danmarks Statistik meget gerne holdes løbende orienteret om det videre arbejde.

Finans Danmark bemærker, at de bakker op om internationale initiativer, der skal bekæmpe international momssvig. Grænseoverskridende momssvig er ikke et problem, som kan løses af de enkelte lande. Det skal ske i fællesskab. Det er dog vigtigt for Finans Danmark, at de forpligtelser, der pålægges betalingsudbydere, ikke går videre end det, som er nødvendigt for at nå målet. Hertil kommer, at de forpligtelser, der pålægges, skal være mulige at opfylde for betalingsudbydere.

FSR bemærker, at det er FSRs opfattelse, at de omhandlede forslag kan have den tilsligtede effekt, nemlig at gøre det muligt at identificere udenlandske leverandører, der hidtil har leveret varer og ydelser til personer i medlemsstaterne uden at momsbelægge disse leverancer. Momssvig skaber i dag en u hensigtsmæssig konkurrenceforvriddning i forhold til leverandører etableret i medlemsstaterne, og en begrænsning af denne ulige konkurrence er efter FSRs opfattelse positivt.

FSR bemærker videre, at forslagene medfører en administrativ byrde for danske betalings-tjenesteudbydere, der skal registrere visse nærmere definerede grænseoverskridende betalingstransaktioner, idet det dog også bemærkes, at det fremgår, at den administrative byrde forsøges begrænset mest muligt bl.a. ved et fælles elektronisk format til indsamling af disse registre, ligesom der foreslås en opbevaringsperiode på højst to år. Skatteministeriet opfordres til, at der ved den nationale implementering af direktivet gennemføres en

tidlig inddragelse af aktører, for at sikre en hensigtsmæssig tidshorisont til at implementere ændringer hos betalingstjenesteudbydere.

FSR har for nærværende ikke specifikke faglige kommentarer til høringsmaterialet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har været præsenteret og drøftet på teknisk niveau. Medlemsstaterne har foreløbigt tilkendegivet, at de generelt er positivt indstillet overfor formålet med forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt EU-Kommissionens ambition om at modernisere og styrke momssystemet i EU og prioritere en fælles og ambitiøs indsats til bekæmpelse af moms-svig.

Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, idet det konkret medfører en øget informationsdeling, som forbedrer skattemyndighedernes muligheder for at identificere og bekæmpe momssvig.

Regeringen vil arbejde for en fornuftig balance mellem de nye muligheder for at bekæmpe momssvig og de administrative byrder, der pålægges Skatteforvaltningen og erhvervslivet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Den 9. januar 2019 blev grund- og nærhedsnotat sendt til Folketingets Europaudvalg og Skatteudvalg.