


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 forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig, KOM(2018) 813.

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

1. Resumé

Forslaget har til hensigt sammen med et samtidig fremsat direktivforslag om ændring af moms-systemdirektivet, jf. grund- og nærhedsnotat til KOM (2018) 812, at bekæmpe momssvig ved e-handel. Forslaget indebærer en forpligtelse for EU-landene til at indsamle de registre over visse betalingsoplysninger, som betalingstjenesteudbydere (tredjeparter som fx NETS) er forpligtet til at føre. Betalingsoplysningerne skal udveksles med de øvrige EU-lande via et nyt centralt elektronisk system til lagring og viderebehandling af betalingsoplysningerne.

Forslaget hænger således sammen med det samtidig fremsatte direktivforslag KOM (2018) 812, som indebærer, at betalingstjenesteudbydere skal føre tilstrækkelig detaljerede registre over visse betalingsoplysninger.

Regeringen er positivt indstillet over for forordningsforslaget, 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 udestår for nærværende, men vil blive afklaret i forbindelse med behandlingen af forslaget.

2. Baggrund

EU-Kommissionen har ved KOM(2018) 813 af 12. december 2018 fremsat et forordningsforslag om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde med henblik på bekæmpelse af momssvig. Forslaget er oversendt til Rådet den 12. december 2018 i dansk sprogversion. 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 forenkede bestemmelser med henblik på 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.

Disse foranstaltninger vil styrke efterlevelsen af momsreglerne ved at forenkle momssystemet, men 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 direktivforslag, jf. grund- og nærhedsnotat til KOM (2018) 812, at bekæmpe momssvig ved e-handel ved at styrke samarbejdet mellem skattemyndigheder og betalingstjenesteudbydere.

Forslaget indeholder bestemmelser om, at EU-landene på en harmoniseret måde skal indsamle og udveksle indholdet af de registre over visse betalingsoplysninger, som betalingstjenesteudbydere skal føre og stille til rådighed i medfør af det samtidig fremsatte direktivforslag, jf. grund- og nærhedsnotat til KOM (2018) 812.

Forordningsforslaget indeholder overordnet to elementer.

For det første indebærer forslaget, at EU-landene på en harmoniseret måde skal indsamle og udveksle de betalingsoplysninger, som betalingstjenesteudbydere vil skulle stille til rådighed i henhold til det samtidig fremsatte direktivforslag.

For det andet indfører forslaget et nyt centralt elektronisk system til lagring og viderebehandling af de nævnte betalingsoplysninger (CESOP²). CESOP vil give EU-landene mulighed for at videregive og udveksle de betalingsoplysninger, som lagres på nationalt plan.

CESOP vil for hver enkelt betalingsmodtager være i stand at samle alle oplysninger om momsbetalinger og gøre det muligt at skabe et fuldstændigt overblik over de betalinger, som betalingsmodtagerne, dvs. virksomhederne, modtager fra betalerne, dvs. forbrugerne, der foretager onlineindkøb i EU.

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.

² A central electronic system of payment information.

CESOP vil sætte de såkaldte 'Eurofisc-forbindelsesembedsmænd'³ i stand til at krydstjekke betalingsoplysninger op mod momsoplysninger, der udveksles i henhold til forordning (EU) nr. 904/2010. CESOP vil kun være tilgængeligt for Eurofisc-forbindelsesembedsmænd fra EU-landene, og det eneste formål, hvortil CESOP vil tillade undersøgelser, er undersøgelser af formodet eller konstateret momssvig.

Oplysningerne i CESOP vil kun blive opbevaret i to år for at give en rimelig frist til at gennemføre momsrevisioner. Oplysningerne vil herefter blive slettet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

5. Nærhedsprincippet

EU-Kommissionen anfører i forordningsforslaget, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. EU-Kommissionen anfører bl.a. som begrundelse, at EU-landene ikke på egen hånd 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.

Videre anfører EU-Kommissionen at særligt formålet om udveksling af grænseoverskridende betalingsoplysninger med henblik på at bekæmpe momssvig i forbindelse med e-handel ikke kan nås af EU-landene alene, idet der ikke er et retsgrundlag for at indsamle oplysninger i andre EU-landes jurisdiktioner, samt at et centralt europæisk system for indsamling og udveksling af betalingsdata er den mest effektive måde til at give skattemyndighederne et fuldstændigt overblik med henblik på at kontrollere overholdelsen af momsreglerne for e-handel og bekæmpe momssvig.

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

6. Gældende dansk ret

Der findes ikke lignende regler i dansk ret, hvorefter betalingstjenesteudbydere konsekvent skal opbevare og stille betalingsoplysninger til rådighed for Skatteforvaltningen med henblik på udveksling af oplysningerne med de øvrige EU-lande. Det er dog muligt i henhold til momsloven, at Skatteforvaltningen med Skatterådets tilladelse kan pålægge en betalingstjenesteudbyder 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, jf. grund- og nærhedsnotat til KOM (2018) 812, måtte medføre.

³ Eurofisc er et netværk af embedsmænd i EU, der udveksler information om momssvindler.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Da forslaget er en forordning har retsaktens direkte virkning og er umiddelbar anvendelig i dansk ret. På denne baggrund vurderes forslaget ikke at medføre behov for lovændringer bortset fra evt. ophævelse af den nuværende bestemmelse i momsloven.

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.

Forordningsforslaget har til formål at styrke bekæmpelsen af momsbrug på tværs af EUs medlemsstater gennem EUROFISC-netværket. Det foreslås, at der udvikles et nyt centralt system (CESOP) som styrker EUROFISC-netværkets arbejde gennem forøget mulighed for eksempelvis at identificere dobbeltregistreringer af samme transaktioner mellem virksomheder og forbrugere og at krydstjekke betalingsoplysninger med momsoplysninger centralt i EU.

”CESOP” er centralt elektronisk system for grænseoverskridende betalingsoplysninger, som vil være i stand til at samle oplysninger om momsbetalinger, der fremsendes af medlemsstaterne, og vil gøre det muligt at skabe et overblik over de betalinger, som virksomheder modtager fra betalere i EU.

Som en konsekvens af CESOP-systemet forpligtes de enkelte medlemsstater jf. artikel 24b til at indsamle og lagre oplysninger om betalingsmodtagere og betalingstransaktioner som betalingstjenesteudbydere råder over (jf. artikel 243b i forslaget KOM (2018) 812)). Disse oplysninger kan eksempelvis være oplysninger om beløb og dato for den grænseoverskridende betalingstransaktion som nærmere beskrevet i nedenstående direktivforslag. Det foreslås, at disse oplysninger skal indberettes fra betalingstjenesteudbydere til de nationale myndigheder. Forordningsforslaget forventes således at medføre administrative konsekvenser for betalingstjenesteudbydere, som knytter sig til indberetning af disse oplysninger.

For at begrænse den administrative byrde for de betalingstjenestevirksomheder som omfattes af momsdirektivets artikel 243b (jf. TERs høringssvar til direktivforslaget KOM (2018) 812), indføres der dog med forordningsforslaget en standardiseret og elektronisk indberetningsløsning jf. forordningsforslagets artikel 24b.

Det vil tage mindst tre år at oprette og udvikle CESOP. I denne periode skal Kommissionen og medlemsstaterne i Det Stående Udvalg for Administrativt Samarbejde arbejde med en række tekniske detaljer. På denne baggrund kan de administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark ikke kvantificeres nærmere på nuværende tidspunkt, da de mere specifikke krav til systemet, og herunder også til den standardiserede indberetnings-

løsning mellem nationale myndigheder og betalingstjenesteudbydere, bestemmes nærmere i kommende gennemførelsesretsakter jf. artikel 24e. Det forventes dog, at en kommende løsning vil blive præget af høj grad af digital automatisering, hvilket forventeligt har en begrænsende effekt på den løbende administrative byrde for omfattede udbydere af betalingstjenester.

TER vil på den baggrund foretage en nærmere vurdering af de administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark i forbindelse med høringen af gennemførelsesretsakterne.

Administrative konsekvenser for myndigheder

Tiltaget vil potentielt kunne effektivisere skatteforvaltningens kontroller på området. Den samlede lovgivningspakke vurderes med forbehold 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

Forordningsforslaget KOM (2018) 813) indebærer sammen med direktivforslaget KOM (2018) 812), 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 for-

brugerstyrelsen, Kraka, Landsskatteretten, Mellempøbelig Samvirke, SMVdanmark, SRF Skattefaglig Forening og Danske Speditører.

Forordningsforslaget er den 14. december 2018 sendt i høring i 4 uger med høringsfrist den 11. januar 2019. Dog er forordningsforslaget eftersendt til Forbrugerrådet ”Tæk” 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 forordningsforslaget understøtter direktivforslaget (KOM (2018) 812). Forordningsforslaget har ikke givet DI anledning til bemærkninger, idet DI særligt har bemærket, at forslaget søger at sikre en ensretning af indberetningerne gennem anvendelse af en standardformular. Der henvises til DI’s bemærkninger i det reviderede grund- og nærhedsnotat til direktivforslaget (KOM (2018) 812).

Danmarks Statistik bemærker, at Danmark Statistik 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 Finans Danmark bakker om internationale initiativer, der skal bekæmpe international momsrig. Grænseoverskridende momsrig 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 tilsigtede 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. Momsrig skaber i dag en uheldig konkurrenceforvriddning i forhold til leverandører etableret i medlemsstaterne, og en begrænsning af denne ulige konkurrence er efter FSRs opfattelse positivt.

FSR bemærker, at forslagene medfører en administrativ byrde for danske betalingstjenestudbydere, 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 2 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 skattemyndigheders 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 Folketingets Skatteudvalg.