



SKATTEMINISTERIET

Notat

Til Folketingets Europaudvalg

J.nr. 12-0174566

(kopi til Folketingets Skatteudvalg)

Supplerende grund- og nærhedsnotat

EU-kommissionens forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem, for så vidt angår en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af momssvig, KOM(2012) 428 endelig.

Resumé

Kommissionen fremsatte den 31. juli 2012 forslag om at indføre en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af svig. Der opstår hele tiden nye former for svig, som undergraver momsens effektivitet og medlemsstaternes finanspolitiske konsolidering, og forslaget skal bistå medlemsstaterne i kampen mod svig. Under det nuværende moms-system er det muligt at anmode om en midlertidig tilladelse til at fravige momssystemets almindelige regler med det formål at hindre svig. Dette er imidlertid en langsom og omstændelig proces, som kan tage knap et år. Af den grund og på baggrund af Kommissionens meddelelse om momssystemets fremtid (KOM(2011) 815) foreslår Kommissionen derfor en hurtig reaktionsmekanisme, som giver medlemsstaterne mulighed for at gribe hurtigt ind mod pludselig opstået og massiv svig, som kan give betydelige og uoprettelige tab for statskasserne. Ved brug af mekanismen skal medlemsstaterne kun vente ca. 1 måned på at få en midlertidig tilladelse (max 1 år) til at anvende den pågældende foranstaltning (eksempelvis ved omvendt betalingspligt, hvor køber betaler momsen i stedet for sælger). Ordningen er et supplement til den gældende undtagelsesordning, og i den tidsbegrænsede periode mekanismen kan anvendes, skal medlemsstaterne derfor arbejde på mere langsigtede løsninger.

1. Baggrund

Der har i flere fora været fokus på at øge momseffektiviteten som led i den igangværende finanspolitiske konsolidering i medlemsstaterne. Ved at forbedre momsopkrævningen og håndtere momssvig mere effektivt, vil der kunne opnås en stigning i statsindtægterne. I Kommissionens meddelelse om fremtidens momssystem (KOM(2011) 815) er et mere robust momssystem netop et af hovedmålene.

Der opstår hele tiden nye former for svig og medlemsstaterne har nogle gange brug for at reagere hurtigere end de kan i dag. I dag kan medlemsstaterne anmode om en tilladelse til at fravige momssystemdirektivet for at hindre svig. Dette kræver, at Kommissionen fremsætter et direktivforslag om at imødekomme anmodningen (som

den har op til 8 måneder at behandle) med henblik på vedtagelse i Rådet, hvilket også kan tage et par måneder. Efter Rådets vedtagelse skal direktivet gennemføres i national lovgivning. Det er en langsom og omstændelig proces, hvor svigen i mellemtiden kan resultere i betydelige tab i en medlemsstat.

Kommissionen fremsatte på den baggrund den 31. juli 2012 forslag om at indføre en hurtig reaktionsmekanisme til bekæmpelse af svig. Forslaget skal indføre en procedure i momssystemdirektivet, som i meget specifikke situationer kan give medlemsstaterne et retsgrundlag til at træffe nærmere beskrevne og øjeblikkelige foranstaltninger med henblik på at bekæmpe svig. Mekanismen er et supplement til det nuværende system med en tilladelse til at fravige direktivet efter anmodning og kan gennemføres hurtigere, fordi Kommissionen benytter sine tildelte gennemførelsesbeføjelser, som fastsat i TEUF artikel 291 for at sikre en korrekt gennemførelse af direktivet og for at hindre budgettab og overtrædelse af principperne om skattemæssig retfærdighed.

I forbindelse med anvendelsen af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser benyttes en såkaldt undersøgelsesprocedure, som er fastsat i komitologiforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser), jf. nedenfor.

2. Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 113. Det betyder, at forslaget skal vedtages med enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

3. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i forslaget, at den hurtige reaktionsmekanisme er et supplement til vedtagelse af landespecifikke undtagelser fra momsdirektivet, som er langsommere og mere omstændelig, og bistår derfor medlemsstaterne i deres kamp mod aggressiv momssvig. Forslaget er ifølge Kommissionen berettiget ud fra nærhedsprincippet og i overensstemmelse med retsgrundlaget for arbejde på området for indirekte beskatning jf. artikel 113 i TEUF. Der gøres endvidere brug af Kommissionens gennemførelsesbeføjelser i artikel 291 i TEUF og komitologiforordningen, hvorefter undersøgelsesproceduren skal anvendes i beskatningsspørgsmål. Da der er risiko for uoprettelige tab, er det ifølge Kommissionen berettiget at anvende øjeblikkeligt gældende retsakter, som foreslået med den hurtige reaktionsmekanisme. Idet sådan aggressiv momssvig ofte er international og involverer flere medlemsstater, kan målet med at bekæmpe svig bedre gennemføres på EU-plan gennem et direktiv. Det foreslåede retsinstrument er et direktiv, da den lovgivning, der ændres er et direktiv.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering.

4. Formål og indhold

Formålet er at bistå medlemsstaterne i deres kamp mod svig og hindre betydelige og uoprettelige tab for statskasserne ved at give medlemsstaterne et retsgrundlag, så de

hurtigt kan gribe ind overfor pludselig opstået og massiv svig, hvor traditionelle kontrol- og håndhævelsesværktøjer ikke er tilstrækkelige.

Forslaget definerer hvornår mekanismen kan anvendes – nemlig ved bekæmpelse af pludselig opstået og massiv svig, som medfører eller kan medføre betydelige og uoprettelige tab.

Forslaget vil komme til at definere, hvilke foranstaltninger, som medlemsstaterne kan gøre brug af. Foreløbig har kommissionen kun foreslået omvendt betalingspligt (hvor køber betaler moms for sælger), men det er hensigten, at der skal laves en liste over foranstaltninger, som Rådet skal blive enige om.

Normalt betaler sælger salgsmomsen, mens køber har fradrag for købsmomsen. Såfremt køber har meget store køb og intet salg, vil han indsende en negativ momsangivelse, og få udbetalt moms fra myndighederne. Ved momskaruselsvig cirkulerer eks.vis et meget stort parti af mobiltelefoner mellem nogle virksomheder, hvor køberne får udbetalt store beløb i negativ moms og dernæst forsvinder inden de betaler salgsmoms af mobiltelefonerne, som blot går videre til næste virksomhed i kæden. Omvendt betalingspligt anvendes ofte til at hindre momskaruselsvig, idet køber skal indbetale salgsmomsen samtidig med, at han får fradrag for købsmomsen. Eftersom de to momsbeløb vil udligne hinanden, hindrer man, at køber uberettiget får udbetalt negativ moms, som han kan forsvinde med.

Proceduren er fastlagt iht. undersøgelsesproceduren. Det vil sige, at Kommissionen benytter sin mulighed for at fastsætte gennemførelsesbestemmelser efter at have modtaget en anmodning fra en medlemsstat indeholdende alle relevante oplysninger, som vil blive standardiseret i en formular. Kommissionen kan i behørigt begrundede hastende tilfælde vedtage øjeblikkeligt gældende retsakter. Det vil sige, at Kommissionen har (når den råder over de relevante oplysninger) 1 måned til at give enten en tilladelse eller et afslag. Iht. undersøgelsesproceduren bistås kommissionen af et udvalg af repræsentanter fra medlemsstaterne (SCAC), hvor Kommissionens retsakt sendes i skriftlig høring inden 14 dage mhp. en udtalelse. Såfremt udtalelsen er positiv (dvs. at der er et kvalificeret flertal for retsakten) forbliver den i kraft, men såfremt udtalelsen er negativ, skal Kommissionen straks ophæve den (dvs. tilladelsen til den pågældende medlemsstat til at anvende en af foranstaltningerne under den hurtige reaktionsmekanisme).

Tilladelsen til at anvende en af foranstaltningerne under den hurtige reaktionsmekanisme (fastlagt i kommissionens retsakt) er kun gældende i maksimalt 1 år. Det er hensigten, at medlemsstaten i den periode skal træffe andre foranstaltninger enten i form af en anmodning om tilladelse til at fravige momssystemdirektivet iht. de nuværende regler eller gennemføre andre nationale foranstaltninger, som kan hindre svigen.

Direktivændringen foreslås med ikrafttræden den 1. januar 2013.

5. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentet skal høres i overensstemmelse med proceduren i TEUF artikel 113. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Såfremt forslaget vedtages, vil momsloven skulle ændres hver gang Danmark anvender mekanismen.

7. Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ifølge Kommissionen ingen negative konsekvenser for EU's budget. Forslaget skønnes heller ikke at have væsentlige statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for hurtigere at gribe ind overfor svig end det er muligt i dag, og det bistår derfor medlemsstaterne i deres konsolidering af statsbudgetterne.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget skønnes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser. Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for hurtigere at gribe ind overfor svig end det er muligt i dag og mindsker derved et evt. provenutab, som følge af svigen. Samtidig bidrager forslaget til at sikre lige konkurrence, idet de reelle virksomheder ikke udsættes for ulige konkurrencevilkår fra virksomheder, der ikke overholder skatte- og afgiftslovgivningen.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionen har vurderet, at det ikke er relevant med en konsekvensanalyse, idet det kun vil være de efterfølgende nationale foranstaltninger, som medlemsstaterne indfører efter tilladelse under den hurtige reaktionsmekanisme, der vil kunne få en vis indvirkning, som under alle omstændigheder sikkert vil være ubetydelig i betragtning af det begrænsede anvendelsesområde og den begrænsede varighed. Da man desuden heller ikke ved i hvor mange tilfælde en medlemsstat vil kunne anmode om tilladelse til at anvende den hurtige reaktionsmekanisme, er det ikke muligt at anslå den kvantitative indvirkning af forslaget i forhold til den nuværende undtagelsesprocedure.

Med andre ord ændrer forslaget som sådan ikke den nuværende retstilstand, men bevirker blot, at tilladelsen til at gribe ind overfor svig gives hurtigere.

Såfremt Danmark anvender mekanismen til at bekæmpe pludselig opstået og massiv svig, vil det medføre ændrede forhold for den pågældende sektor eksempelvis ved, at betalingspligten skifter fra en sælger i Danmark til en køber i et andet EU-land for en specifik sektor. Først når foranstaltningen rent faktisk gennemføres, vil det være muligt at kvantificere eventuelle administrative konsekvenser for den berørte sektor.

8. Høring

Forslaget sendes i høring hos Advokatrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danmarks Rederiforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Told- og Skatteforbund, Dansk Transport og Logistik, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Finans og Leasing, Finansrådet, Finanstilsynet, Foreningen af Danske Revisorer, Foreningen af Registrerede Revisorer, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Forsikring og Pension, Håndværksrådet, Kommunernes Landsforening, Landbrug og Fødevarer, Landsorganisationen i Danmark, Landsskatteretten, Politidirektøren i København, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen og Skatterevisorforeningen.

Skatteministeriet har modtaget høringssvar med bemærkninger fra Advokatrådet, Dansk Industri, Dansk Told- og Skatteforbund og Rigsadvokaten.

Advokatrådet har ikke umiddelbart indholdsmæssige bemærkninger til høringssagen, men har udtrykt kritik af, at høringmaterialet er fremsendt med en frist på 15 dage til afgivelse af svar.

Dansk Industri er enig i, at momssvig skal bekæmpes men er bekymret for det konkrete forslag, idet de enkelte lande med forslaget – indenfor 1-2 måneder – vil kunne fravige momssystemdirektivet midlertidigt og eksempelvis indføre omvendt betalingspligt på specifikke områder. Herved kompliceres momsområdet yderligere, samtidig med at medlemsstaterne reelt blot flytter problemerne videre til andre medlemsstater uden at man får fat i de kriminelle, der står bag svigen. Dansk Industri finder således, at forslaget søger at kompensere for et manglende effektivt samarbejde mellem landenes momsmyndigheder.

Der er tale om en meget kortsigtet løsning, som efterlader lovlydige virksomheder med ikke ubetydelige administrative byrder. Samtidig er der ikke i tilstrækkelig grad sikret transparens omkring de initiativer, der i givet fald vil kunne godkendes gennem den hurtige reaktionsmekanisme. Dansk Industri påpeger, at en velfungerende EU-momsportal med opdateret information vil kunne sikre en sådan transparens.

Såfremt man på trods af ovennævnte udfordringer ønsker at gå videre med det konkrete forslag, har Dansk Industri bl.a. følgende bemærkninger:

Afgrænsning af situationer for, hvornår mekanismen kan benyttes

Anvendelsesområdet for den hurtige reaktionsmekanisme er ”pludselig opstået og massiv svig”. Dansk Industri finder imidlertid, at enhver henvendelse fra medlemsstaterne også bør indeholde en konkret beskrivelse af de initiativer, der nationalt og på EU-plan er forsøgt for at imødegå momssvigen. Det bør med andre ord kunne dokumenteres, at momssvigen ikke kan stoppes med traditionelle kontrol- og håndhævelsesmidler.

Afgrænsning af området for omvendt betalingspligt

Dansk Industri har anført, at der består en særlig udfordring i at afgrænse de situationer, der – med hjemmel i den hurtige reaktionsmekanisme – kan blive underlagt omvendt betalingspligt. I nogle tilfælde er det relativt simpelt at definere, men i andre tilfælde som eksempelvis mobiltelefoner bliver det hurtigt meget svært. Omfatter mobiltelefoner også smartphones og tablets? Er tilbehøret omfattet, hvis det sælges som en pakkeløsning eller separat?

Dansk Industri finder det derfor yderst vigtigt, at omfanget af fravigelsen i givet fald er veldefineret og identisk i alle de lande, der gør brug af fravigelsen.

Praktisk håndtering af ændrede regler for lovlydige virksomheder

Dansk Industri stiller spørgsmål ved, hvordan reglerne skal håndteres i praksis, både i forhold til danske og udenlandske fravigelser. Hvis en dansk virksomhed kun har 1-2 kundeforhold inden for det omfattede område, vil det isoleret set være muligt at indføre manuelle procedurer i en situation, hvor en eller flere medlemsstater fraviger momssystemdirektivets almindelige regler. Hvis en dansk virksomhed derimod har flere tusinde individuelle kundeforhold, er det ikke muligt på én måned at lave de grundlæggende tekniske ændringer, som kræves for at kunne håndtere de ændrede regler.

Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Dansk Industri er ikke enig med Kommissionen i, at kun én medlemsstat bliver berørt. Som det fremgår af EU-Kommissionens egen beskrivelse, er der tale om grænseoverskridende momssvig. Dette betyder også, at der er et grænseoverskridende marked og dermed, at det ikke kun er lokale virksomheder, der opererer i markedet. Dansk Industri finder derfor ikke, at én enkelt sprogversion er tilstrækkelig. Der bør som minimum foreligge sprogversioner på EU's tre arbejdssprog (engelsk, tysk og fransk).

Dansk Told- og Skatteforbund har bemærket, at hvis Danmark skal benytte sig af den hurtige reaktionsmekanisme, vil det medføre, at der skal gennemføres ny lovgivning på området hver gang mekanismen bringes i anvendelse. Dette vil i sig selv gøre, at mekanismen ikke længere kan betragtes som en "hurtig reaktion".

Det bør derfor overvejes, om der skal indføres en generel bestemmelse i momsloven, hvor skatteministeren gives beføjelser til at indføre den hurtige mekanisme på de områder, der skal reageres på. På den måde vil intentionerne bag Kommissionens forslag blive fuldt ud implementeret i dansk lovgivning, og dermed give staten de muligheder der skal til for aktivt at bekæmpe momssvig.

Danske Advokater kan overordnet set tiltræde forslaget vedrørende en hurtig reaktionsmekanisme, men har dog samtidig udtrykt betænkelighed på flere områder.

Danske Advokater frygter først og fremmest, at der på grund af procedurens hastende karakter kan blive tale om en mangelfuld og utilstrækkelig sagsbehandling i forbindelse med vurderingen af en medlemsstats anmodning. Direktivet indeholder ingen nærmere definition af, hvilke "pludseligt opståede, grove former for afgiftssvig" pro-

ceduren finder anvendelse på, og det kan derfor helt overordnet frygtes, at de særlige foranstaltninger vil blive brugt som præventiv foranstaltning til at undgå yderligere momstab, mens medlemsstaterne endeligt undersøger, om der rent faktisk er foregået noget ulovligt.

Danske Advokater finder det også betænkeligt, at forslaget kun nævner én enkelt konkret foranstaltning (anvendelse af "reverse charge-mekanismen"), mens Kommissionen i øvrigt vil have mulighed for at anvende andre foranstaltninger, som Rådet vedtager med enstemmighed på forslag fra Kommissionen. Dette betyder, at der på nuværende tidspunkt ikke er fuldt overblik over, hvilke foranstaltninger Kommissionen rent faktisk vil kunne anvende i forbindelse med medlemsstaternes anmodninger.

Endelig har Danske Advokater bemærket, at det foreliggende forslag udvider Kommissionens beføjelser til at fravige de almindelige basisretsakter. Hermed tildeles Kommissionen kompetence til midlertidigt at suspendere de almindelige basisretsakter med direkte virkning i medlemsstaterne, hvilket i sig selv er betænkeligt.

Rigsadvokaten har anført, at anklagemyndigheden er enig i forslagets tilsigtede formål om at give medlemsstaterne mulighed for hurtig indgriben over for pludseligt opstået og massiv svig for dermed at hindre betydelige og uoprettelige tab for statskassen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdning

Overordnet er medlemsstaterne enige i formålet med forslaget, men enkelte medlemsstater er bekymrede for den juridiske hjemmel, idet tilladelserne gives udenom Rådet via Kommissionens gennemførelsesbestemmelser. I Rådet kræves enstemmighed, mens der iht. komitologiforordningen kun kræves kvalificeret flertal. Flere medlemsstater peger på, at man bare kan forkorte den nuværende sagsbehandlingstid for tilladelser til at fravige momssystemdirektivet på knap et år og så blot bruge den nuværende ordning. Rådets juridiske tjeneste har foreløbig udtalt, at der intet er til hinder for at bruge komitologiforordningen på denne form for tilladelser.

10. Foreløbig dansk holdning

Regeringen er positiv overfor forslaget, som er et led i at gøre fremtidens momssystem mere robust og dermed bidrage til medlemsstaternes budgetkonsolidering.

Regeringen lægger vægt på udtalelsen fra Rådets juridiske tjeneste, og vægter bekæmpelsen af svig meget højt. En mekanisme som foreslået vil gøre det muligt at sætte ind mod svigen langt hurtigere end i dag. Endvidere vil der kun være tale om tilladelser med begrænset rækkevidde, idet de er tidsbegrænset til maksimalt 1 år og kun omfatter den pågældende medlemsstat.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.