

Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 5. marts 2009

Betænkning

over

Forslag til lov om midlertidig udskydelse af betalingsfristerne for indeholdt A-skat og arbejdsmarkedsbidrag samt moms

[af skatteministeren (Kristian Jensen)]

1. Ændringsforslag

Skatteministeren har stillet 2 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 25. februar 2009 og var til 1. behandling den 26. februar 2009. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Skatteudvalget.

Dispensation fra bestemmelsen i Folketingets forretningsorden § 13, stk. 1

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af EL) indstiller, at der dispenseres fra bestemmelsen i § 13, stk. 1, således at lovforslaget kommer til 3. behandling tidligere end 30 dage efter lovforslagets fremsættelse.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Lovforslaget har ikke været sendt i høring forud for fremsættelsen, men Skatteministeriet sendte lovforslaget i høring den 27. februar 2009. Den 4. og 5. marts 2009 sendte skatteministeren indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Skriftlige henvendelser

Udvalget har i forbindelse med udvalgsarbejdet modtaget skriftlige henvendelser fra Buemanns Consulting, Torsten Buemann og Gabri EL Frederikssund ApS, som skatteministeren har kommenteret over for udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 27 spørgsmål til skatteministeren til skriftlig besvarelse, som skatteministeren har besvaret. Spørgsmål 14 er dog kun foreløbigt besvaret. Dette spørgsmål forventes endeligt besvaret af skatteministeren inden 2. behandling af lovforslaget. Et af udvalgets spørgsmål og skatteministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (udvalget med undtagelse af RV og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med de stillede ændringsforslag.

Et *mindretal* i udvalget (RV) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og de stillede ændringsforslag ved 2. behandling af lovforslaget.

Det Radikale Venstre henleder opmærksomheden på spørgsmål 23 og skatteministerens svar herpå, som er optrykt som bilag til betænkningen.

Det Radikale Venstre finder det principielt helt uacceptabelt, at regeringen begynder at administrere efter bestemmelserne i et ikke-vedtaget lovforslag. Principielt tilsidesætter man herved en eksisterende lov ved en administrativ afgørelse. Fremgangsmåden forekommer at være aldeles i strid med Justitsministeriets egen Vejledning om lov kvalitet af juni 2005.

Skatteministeren anfører i svaret på spørgsmål 23, at »Spørgsmålet om gyldighedstidspunkt og håndhævelsestidspunkt i relation til ikrafttrædelsestidspunkt for lovforslag har størst relevans ved skærpene lovforslag. Nærværende lovforslag er af lempende karakter«.

Det skal medgives, at problemer på dette område hyppigst optræder ved lovgivning af skærpene karakter, men det er helt forkert, at problemet er irrelevant ved lovgivning af begunstigende karakter. Der kan tænkes begunstigende lovgivning til gavn for bestemte befolkningsgrupper, bestemte egne af landet eller andet, hvor betænkelighederne ved at begynde at administrere efter regler i et ikke-vedtaget lovforslag ville være overordentlig tungtvejende.

Skatteministeren anfører videre, at regeringen »havde sikret sig, at der ville være parlamentarisk flertal for lovforslaget«. Også i forhold til dette argument gælder, at det principielt åbner for en meget betænkelig udvikling. I det nuværende Folketing har regeringspartierne og Dansk Folkeparti (næsten) altid flertal. Det indebærer imidlertid selvsagt ikke, at flertallet kan sætte eksisterende lovgivning ud af kraft på basis af bestemmelserne i et ikke-gennemført lovforslag.

Det Radikale Venstre finder det nødvendigt at finde en afklaring på disse problemer og agter derfor at rette henvendelse til Udvalget for Forretningsordenen. Hensigten hermed er at få det principielt fastslået, at Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet stadig står ved magt, og at Folketinget ikke kan acceptere, at den valgte fremgangsmåde gentages.

Et *andet mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme hverken for eller imod de stillede ændringsforslag.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *skatteministeren*, tiltrådt af et flertal (udvalget med undtagelse af RV og EL):

Til § 6

1) Efter »§ 12, stk. 4,« indsættes: »1. pkt.,«.

[Præcisering aktualiseret af ændringsforslag nr. 2]

2) Som *stk. 2* indsættes:

»*Stk. 2.* Tilsvaret efter en angivelse, som er omfattet af de udskudte angivelsesfrister i § 5, kan uanset opkrævningslovens § 12, stk. 4, 2. pkt., ikke modregnes i beløb, som skal udbetales til en virksomhed efter opkrævningslovens § 12, stk. 1, når den udskudte frist for den pågældende angivelse ikke er udløbet.«

[Fjernelse af utilsigtet modregningsadgang]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1 og 2

Efter opkrævningslovens § 12, stk. 4, 2. pkt., kan SKAT modregne krav, der vedrører afsluttede afregningsperioder, i udbetalinger af negative skatte- og afgiftstilsvare, for meget betalte skatter og afgifter samt visse godtgørelser og lignende. Dette gælder, selv om de krav, der modregnes for, endnu ikke er forfaldne.

Forslaget om udskydelse af angivelsesfristen for moms for virksomheder med måneden som afregningsperiode (store virksomheder) vil betyde, at SKAT efter denne regel vil kunne modregne positiv moms i udbetalinger af negativ moms, før betalingsfristen for den positive moms er udløbet. Dette skyldes, at lovforslaget fører til, at angivelses- og betalingsfristen for en måned udløber efter udløbet af den næste måned.

Et eksempel kunne være en virksomhed, som har positiv moms for februar 2009 men negativ moms for marts 2009. For at få den negative moms for marts udbetalt hurtigt, angiver virksomheden for marts i starten af april. Virksomheden har på det tidspunkt angivet for februar men ikke betalt tilsvaret, da betalingsfristen for dette tilsvare efter lovforslagets § 5 først er den 27. april 2009. SKAT kan så efter § 12, stk. 4, 2. pkt., modregne momsen for februar i den negative moms for marts, også før betalingsfristen den 27. marts for februar-momsen.

Efter de normale regler udløber betalingsfristen for februar 2009 den 25. marts 2009. Det vil sige før udløbet af marts måned. Derfor opstår denne problemstilling ikke i dag.

Denne adgang for SKAT til at modregne positiv moms før udløbet af betalingsfristen i negativ moms for den efterfølgende måned er ikke en tilsigtet konsekvens af lovforslaget. Desuden betyder den, at virksomheden ikke vil få den likviditetsforbedring, der er tilsigtet med lovforslaget, da moms, som modregnes forud for betalingsfristen, reelt betales tidligere end betalingsfristen.

Det foreslås derfor, at modregningen af positiv moms for en afsluttet måned i udbetalinger af negativ moms m.v. ikke kan ske, hvis følgende er tilfældet:

- der er tale om positiv moms efter en angivelse, som er omfattet af udskydelsen af angivelsesfristerne for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode, jf. lovforslagets § 5, og
- den udskudte angivelses- og betalingsfrist for den pågældende måned er ikke udløbet.

Den foreslåede bestemmelse har en nær sammenhæng med lovforslagets § 6, som indeholder en undtagelse fra opkrævningslovens § 12, stk. 4, 1. pkt., om tilbageholdelse af udbetalinger af negativ moms m.v., indtil der er angivet for afsluttede afregningsperioder.

Lovforslagets § 6 omhandler således moms for afsluttede måneder, som virksomheden ikke har angivet for, mens det foreslåede stk. 2 i § 6 omhandler moms vedrørende afsluttede måneder, som virksomheden har angivet for, men hvor virksomheden endnu ikke har betalt.

Begge undtagelser finder kun anvendelse, når angivelsesfristen for momsen for den afsluttede måned er omfattet af udskydelsen af angivelsesfristen for virksomheder med kalendermåneden som afregningsperiode, og den udskudte angivelsesfrist for den pågældende måned ikke er udløbet.

Denne sammenhæng giver anledning til, at det præciseres i stk. 1 (det eneste stykke i § 6 i det fremsatte lovforslag), at det knytter sig til 1. pkt. i opkrævningslovens § 12, stk. 4, om tilbageholdelse af udbetalinger. Det nye stk. 2 henviser herefter til 2. pkt. i opkrævningslovens § 12, stk. 4, om modregning i udbetalinger af negativ skatte- og afgiftstilsvær m.v.

Torsten Schack Pedersen (V) Karsten Lauritzen (V) Peter Christensen (V) Jacob Jensen (V)

Mikkel Dencker (DF) Pia Adelsteen (DF) Mike Legarth (KF) Charlotte Dyremose (KF)

Anders Samuelsen (LA) nfm. Nick Hækkerup (S) John Dyrby Paulsen (S) Klaus Hækkerup (S)

René Skau Björnsson (S) Anne-Marie Meldgaard (S) Jesper Petersen (SF)

Niels Helveg Petersen (RV) fmd. Frank Aaen (EL)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	2
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	3
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

Oversigt over bilag vedrørende L 154

Bilagsnr.	Titel
1	Henvendelse af 24/2-09 fra Gabri EL Frederikssund ApS
2	Henvendelse af 25/2-09 fra Buemanns Consulting, Torsten Buemann
3	Høringssvar fra skatteministeren
4	Fastsat tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
5	1. udkast til betænkning
6	Ændringsforslag til 2. behandling, fra skatteministeren
7	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 25/2-09 fra Buemanns Consulting v/ Torsten Buemann
8	Skatteministerens kommentar til henvendelsen af 27/2-09 fra Gabri EL Frederikssund ApS
9	2. udkast til betænkning
10	Høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren
11	Yderligere høringsskema og høringssvar, fra skatteministeren

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 154

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om, hvad begrundelsen er for, at der ikke er foreslået en rentebetaling for den udskudte betalingsfrist, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvor stor en del af virksomhederne der ikke forventes at have likviditetmæssigt behov for en udskydelse af betalingsfristen og dermed vil kunne bruge statskassen som en rentefri kredit, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om at redegøre for, hvorledes provenutabet af lovforslaget vil blive finansieret, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om at oplyse, hvad tabene på moms, skat og arbejdsmarkedsbidrag har været i de sidste to halvår, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om at oplyse, hvordan de skønnede betalinger vedrørende A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms på samlet 65 mia. kr. fordeler sig på brancher og virksomhedsstørrelse, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, med hvilken konkret hjemmelsbestemmelse SKAT kan håndhæve de foreslåede men endnu ikke vedtagne regler, således at virksomhederne allerede fra fremsættelsestidspunktet gives lov til at undlade at indbetale A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms, der i henhold til gældende skatteregler er forfaldne til betaling, skatteministeren, og ministerens svar herpå

-
- 7 Spm., om ministeren ikke er enig i, at de foreslåede regler juridisk først træder i kraft og dermed kan finde anvendelse efter lovforslagets vedtagelse, stadfæstelse og bekendtgørelse i Lovtidende, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 8 Spm. om, hvad de juridiske konsekvenser er af, at der er administreret efter foreslåede men ikke vedtagne regler, herunder hvis lovforslaget f.eks. ikke bliver vedtaget, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 9 Spm. om, hvad begrundelsen er for, at ministeren finder det nødvendigt at administrere efter de foreslåede men ikke vedtagne regler allerede fra fremsættelsestidspunktet i stedet for at vente til, reglerne er trådt i kraft, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om, hvilke virksomheder der - som følge af, at der allerede fra fremsættelsestidspunktet administreres i henhold til de foreslåede men ikke vedtagne regler – opnår økonomisk udbytte heraf set i forhold til, at administrationen først ville være påbegyndt efter (forventet) ikrafttrædelsestidspunkt 13. marts 2009, til skatteministeren og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om, baggrunden for, at der i lovforslagets bemærkninger om de økonomiske konsekvenser for det offentlige, afsnit 6.2., ikke er angivet, hvad det skønnede tab på debitorer skønnes at blive for de små virksomheder, der afregner moms halvårligt, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om at redegøre for beregningsforudsætningerne for de i lovforslaget oplyste økonomiske konsekvenser og herunder redegøre for, hvilke forhold der fører til, at den varige virkning af lovforslaget skønnes til et tab på 30 mio. kr., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm., om ministeren vil sende lovforslaget i en hurtig høring med henblik på indhentelse af relevante høringssvar m.v., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm., om ministeren vil redegøre for, hvorledes den foreslåede kreditgivning i form af udskydelse af betalingsfristerne påvirker forskellige virksomhedstyper m.v., til skatteministeren, og ministerens foreløbige svar herpå
- 15 Spm. om baggrunden for, at SKAT i sine annoncer for udskydelse af betalingsfristen skriver: ”regeringen har besluttet”, når det er et lovgivningsanliggende, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm., om regeringen er enig i, at formålet med udskydelse af betalingsfristerne er at skabe en likviditetslettelse i samfundet, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvor store A-skattebetalinger incl. arbejdsmarkedsbidrag den finansielle sektor betaler månedligt m.v., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm., om ministeren er enig i, at betalingsudskydelsen for den finansielle sektor er ren rentestøtte, da der ikke er behov for likviditetsstøtte i denne form, til skatteministeren, og ministerens svar

herpå

- 19 Spm. om baggrunden for, at regeringen mener, at de små og mellemstore virksomheder har haft tilstrækkelig likviditet til at betale moms for 3 måneder den 10. februar 2009 m.v., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm., om ministeren kan bekræfte, at for størstedelen af de små og mellemstore virksomheder, der betaler moms kvartalsvis, er momsbetalingen højest for oktober kvartal, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm., om ministeren kan oplyse, hvor mange virksomheder der skulle betale moms 10. februar 2009 for oktober kvartal 2008, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm., om ministeren er enig i, at spørgsmålet om fra hvilket tidspunkt kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven (gyldighedstidspunkt) henholdsvis fra hvilket tidspunkt myndighederne kan anvende loven er to forskellige spørgsmål m.v., til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm., om ministeren vil indhente Justitsministeriets vurdering af, om myndigheder kan håndhæve foreslåede regler forud for reglernes vedtagelse, jf. grundlovens § 22, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om ministeren kan indhente Justitsministeriets vurdering af, om det er foreneligt med grundlovens § 43, at staten forud for vedtagelsen af lovforslaget afholder udgifter og Justitsministeriets vurdering af, om SKAT har den fornødne hjemmel til forud for fremsættelsen af lovforslaget at afholde udgifter til informationskampagner m.v., til skatteministeren
- 25 Spm., om det er korrekt, at små virksomheder, der afregner moms halvårligt, efter gældende regler skulle have betalt moms for perioden 1. juli til 31. december 2008 den 2. marts 2009, til skatteministeren, og ministerens svar herpå
- 26 Spm., om ministeren vil begrunde det anslåede provenutab som følge af dette lovforslag sammenlignet med, at det gennemsnitlige månedlige tab på A-skat, arbejdsmarkedsbidrag og moms allerede sidste år før krisen, udgjorde gennemsnitligt 100 mio. kr. om måneden, til skatteministeren
- 27 Spm. om, hvad konsekvensen er af, jf. ministerens svar på spørgsmål 8, at administrere uden hjemmel, dels principielt, dels i det tilfælde, at lovforslaget alligevel ikke bliver vedtaget, til skatteministeren, og ministerens svar herpå

Et af udvalgets spørgsmål til skatteministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 23 og skatteministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra RV.

Spørgsmål:

Ministeren bedes indhente Justitsministeriets vurdering af, om myndigheder kan håndhæve foreslåede regler forud for reglernes vedtagelse, stadfæstelse og kundgørelse samt Justitsministeriets vurdering af, om den førte administration, hvorefter SKAT allerede fra fremsættelsestidspunktet administrerer efter de i lovforslaget foreslåede regler, er forenelig med grundlovens § 22. Der henvises bl.a. til Justitsministeriets Vejledning om lov kvalitet, juni 2005, side 39 til 40, afsnit 4.3.3. Tilbagevirkende kraft:

»Grundlovens § 22 indeholder følgende bestemmelse om loves ikrafttræden og kundgørelse:

»§ 22. Et af Folketinget vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for dens fuldbyrdelse.«

For at afgøre, hvilket tidspunkt lovgivningsmagten kan fastsætte for en lovs ikrafttræden, kan det være hensigtsmæssigt at sondre mellem to problemstillinger:

- a) Det tidspunkt, fra hvilket myndighederne kan anvende loven (håndhævelsestidspunktet), og
- b) det tidspunkt, fra hvilket kendsgerninger afføder retsvirkninger i overensstemmelse med loven (gyldighedstidspunktet).

Det antages, at en lov først kan håndhæves, når den er vedtaget, stadfæstet og kundgjort.«

Samme formulering fremgår tillige af www.lovprocesguide.dk, (det elektroniske værktøj til ansatte i centraladministrationen, der er ansvarlige for at udarbejde lovforslag) og af Justitsministeriets notat af 9. maj 2001, som var bilagt skatteministerens endelige besvarelse af L 51 – spørgsmål 1, folketingsårets 2000-01.

Svar:

Lovforslaget har inden tidspunktet for udskydelsen af de første betalingsfrister været til lovteknisk gennemgang hos Justitsministeriet, hvor lovforslaget er blevet vurderet i sin helhed. Justitsministeriet havde ikke bemærkninger til den valgte fremgangsmåde for ikrafttrædelsen.

Spørgsmålet om gyldighedstidspunkt og håndhævelsestidspunkt i relation til ikrafttrædelsestidspunkt for lovforslag har størst relevans ved skærpene lovforslag. Nærværende lovforslag er af lempende karakter.

Dertil kommer, at regeringen inden annonceringen af beslutningen om at udskyde virksomhedernes betalingsfrister havde sikret sig, at der ville være parlamentarisk flertal for lovforslaget. Derfor meldte regeringen beslutningen ud og bad SKAT om at administrere i overensstemmelse med regeringens beslutning baseret på, at lovforslaget vil blive vedtaget hurtigt.