



Notat

3. januar 2018
J.nr. 2017 - 7970

Kontor:
Moms, afgifter og told

Grund- og nærhedsnotat om ændret forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 904/2010 for så vidt angår foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde vedrørende merværdiafgift, KOM (2017) 706

1. Resumé

Forslagets formål er at forbedre EU-landenes skatteforvaltningers samarbejde med hinanden og med andre retshåndhavende organer for derigennem at imødegå grænseoverskridende momssvig. Elementerne i det fremsatte forslag er at: 1) forbedre EU-landenes muligheder for fælles kontroller af virksomheder, 2) styrke arbejdet i Eurofisc¹ med behandling og analyse af oplysninger, 3) give OLAF² og EPPO³ adgang til udveksling af information om grænseoverskridende momssvig af væsentligt omfang, 4) forbedre udveksling af information mellem skattemyndighederne vedrørende data om import af varer, der er fritaget for moms, når de ankommer til EU, 5) forbedre udveksling af information mellem skattemyndighederne vedrørende data om bilregistreringer, 6) indarbejde oplysninger om hvilke virksomheder, der er godkendte afgiftspligtige personer i informationssystemet VIES⁴, og 7) styrke EU-landenes samarbejde ifm. inddrivelse af moms-gæld.

I dette forslag om foranstaltninger til styrkelse af det administrative samarbejde om moms indarbejder Kommissionen et tidligere fremsat forslag KOM (2017) 567 om godkendte afgiftspligtige personer, som endnu ikke er vedtaget. Derved er forslaget relateret til en lovpakke, der blev fremsat den 4. oktober 2017, og som består af 3 forslag, der har til formål dels at forbedre det nuværende momssystem på en række områder og sikre dette bedre mod især grænseoverskridende svig, dels at introducere de grundlæggende elementer i det endelige momssystem.

Regeringen finder det vigtigt at styrke det administrative samarbejde og er positiv overfor de foreslåede ændringer.

2. Baggrund

Det nuværende momssystem er reelt et midlertidigt system, der stammer tilbage fra 1978. Et af de væsentligste problemer med systemet vurderes at være svig i den grænseoverskridende handel med varer, hvor salg af varer mellem virksomheder i praksis er momsfrataget. Herudover er reglerne komplekse, da grænseoverskridende handel og national handel ikke behandles ens. Systemet indebærer risiko for svig og hæmmer desuden handlen over

¹ Eurofisc er et netværk af embedsmænd i EU, der udveksler information om momssvindler.

² European Anti-Fraud Office

³ European Public Prosecutor's Office

⁴ EU's elektroniske system for udveksling af momsoplysninger

grænserne på grund af kompleksiteten. Kommissionen skønner, at svig i forbindelse med grænseoverskridende handel i EU årligt udgør mere end 50 mia. euro.

Kommissionen fremsatte i 2016 en handlingsplan for moms, der beskriver, hvordan Kommissionen vil modernisere de gældende momsregler i EU. I handlingsplanen påpeger Kommissionen nødvendigheden af både kortsigtede initiativer til forbedring af det nuværende system og langsigtede ændringer af systemet, således at der på sigt kan gennemføres et endeligt system, der er enkelt og robust. Et af initiativerne er den lovpakke, der blev fremsat den 4. oktober 2017, og som både skal forbedre det nuværende momssystem på en række områder og introducere de grundlæggende elementer i det endelige momssystem, jf. grund- og nærhedsnotaterne om KOM (2017) 567 om godkendte afgiftspligtige personer, KOM (2017) 568 om fritagelser for transaktioner inden for Fællesskabet samt KOM (2017) 569 om harmonisering og forenkling af visse regler i det fælles merværdiafgiftssystem og om indførelse af det endelige system for beskatning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

Nærværende forslag er et af de initiativer, der kommer som følge af handlingsplanen for moms. Forslaget sigter mod hurtigt at forbedre skatteforvaltningens samarbejde med hinanden og med andre retshåndhævende organer for derigennem at imødegå grænseoverskridende momssvig.

Forslaget er oversendt til Rådet den 4. december 2017 og fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 113, der kræver høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt enstemmig vedtagelse i Rådet.

Der er allerede i dag administrativt samarbejde mellem skatteadministrationerne inden for EU. Forslaget vil lette samarbejdet samt øge mængden af data, der udveksles.

3. Formål og indhold

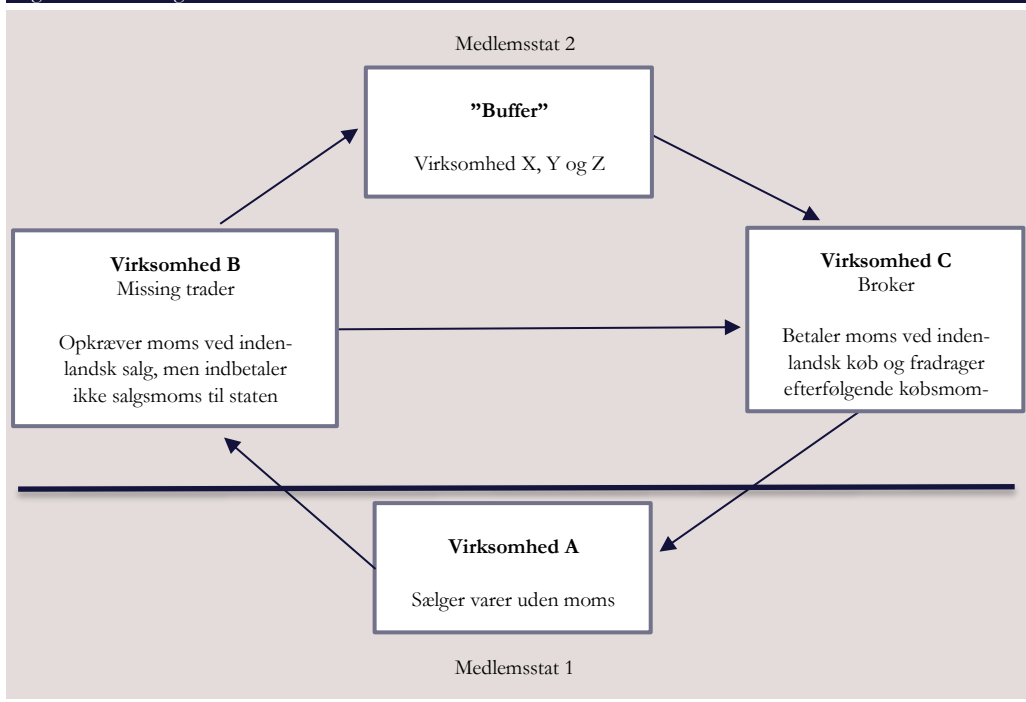
De mest udbredte typer af grænseoverskridende svig er svig i forbindelse med forsvundne forhandlere (MTIC-svig) og momskarruselsvig, brugtbilssvig og svig i forbindelse med toldprocedurer ift. tredjelande. Forslaget har til formål at bekæmpe disse svigtyper, og de beskrives nærmere nedenfor.

3.1 MTIC-svig

MTIC-svig (Missing Trader Intra-Community fraud) opstår, når en virksomhed momsfrit køber varer eller tjenesteydelser fra en anden medlemsstat, opkræver moms ved videresalg, men ikke indbetaler denne moms til afgiftsmyndighederne. Da køberen fradrager momsen som købsmoms, taber EU-landene momsprovenu. Varerne kan sælges videre nationalt for at ende hos en slutforbruger, hvor der opkræves moms, eller varerne kan sælges momsfrit tilbage til en virksomhed i den anden medlemsstat, hvor svigen kan gentages.

MTIC-svig er illustreret nedenfor:

Figur 1. MTIC-svig



I den viste figur er det virksomhed B (som her er importør), der foretager svindlen ved at importere uden moms, opkræve moms fra køberen (virksomhed C) og derefter forsvinde, inden momsen skal afregnes ("missing trader"). Evt. kan et større antal "buffer"-virksomheder være med i kæden, som kan være helt legitime virksomheder, der ikke er vidende om, at de er del af en moms-karrusel. Svindlerne vil således forsøge at designe kæden af virksomheder således, at den set udefra virker tilforladelig, hvorfor det er en udfordring for SKATs kontrol at standse kæden, inden virksomhed B forsvinder uden at afregne moms. Det hører også med, at det ikke behøver være en importvirksomhed, der er "missing trader"; den funktion kan også opfyldes af virksomheder senere i momskæden. Virksomhed C har fradragsret for den moms, som virksomheden har betalt til virksomhed B. Virksomhed C kan herefter sælge varerne tilbage til virksomhed A, og da der er tale om en grænseoverskridende transaktion mellem to virksomheder inden for EU, er salget uden moms.

Forslaget indeholder følgende elementer, der har til formål at bekæmpe MTIC-svig:

i) Forbedre EU-landenes muligheder for fælles kontroller af virksomheder. Det er særligt relevant i forbindelse med kontrol af virksomheder med grænseoverskridende aktivitet i EU.

Det foreslås, at der gives mulighed for, at medlemslandene i tilfælde af mistanke om grænseoverskridende svig kan etablere et revisionshold, der har til formål at foretage en administrativ undersøgelse, hvor embedsmænd fra alle berørte EU-lande deltager.

Herudover foreslås det, at det EU-land, hvor en virksomhed er hjemhørende, forpligtes til at foretage en undersøgelse af en virksomhed, såfremt mindst to medlemslande, hvor virksomheden skal betale moms, ønsker en undersøgelse foretaget. Dette værktøj skal forhindre, at EU-lande med mindre kontrol af momssvindler bliver foretrukket som etableringsland af svigagtige virksomheder.

ii) Styrke udveksling af informationer om momssvind mellem EU-lande gennem Eurofisc

Det foreslås at styrke udvekslingen af informationer mellem EU-landene gennem Eurofisc, som er et netværk af nationale eksperter i EU. Udvekslingen vil kunne anvendes i forbindelse med Transaction Network Analysis (TNA). TNA er et analyseværktøj til bekæmpelse af momssvig, som kan bidrage til at afsløre mistænkelige mønstre i momstransaktionerne. TNA er under udvikling og er et værktøj, som er frivilligt for medlemsstaterne at anvende. Forslaget åbner samtidig op for, at Eurofisc kan videresende oplysninger om svig til Europol og OLAF.

Danmark deltager aktivt i Eurofisc og udviklingen af TNA.

iii) Give OLAF og EPPO adgang til udveksling af information om grænseoverskridende momssvig af væsentligt omfang.

EPPO er en selvstændig og decentraliseret EU-institution, der er ansvarlig for undersøgelse samt retsforfølgelse af kriminalitet mod EU-budgettet, fx momssvig af væsentligt omfang⁵.

OLAF er Kommissionens antisvig-enhed og er ansvarlig for administrative undersøgelser af uregelmæssigheder, der påvirker EU's finansielle interesser.

Forslaget medfører, at EU-lande, der deltager i EPPO, vil skulle videregive oplysninger til EPPO om grænseoverskridende momssvig af væsentligt omfang, hvor skaden er mindst 10 millioner euro. EPPO vil fungere som en enkelt myndighed i alle deltagende EU-lande og vil samle europæiske og nationale retshåndhavende myndigheders indsats i en fælles tilgang.

Da ikke alle EU-lande, herunder Danmark, er en del af EPPO, vil OLAF i tilfælde af svig af væsentligt omfang i disse lande fortsætte sine administrative undersøgelser.

Det foreslås, at der gives adgang til udveksling af informationer mellem OLAF og EPPO.

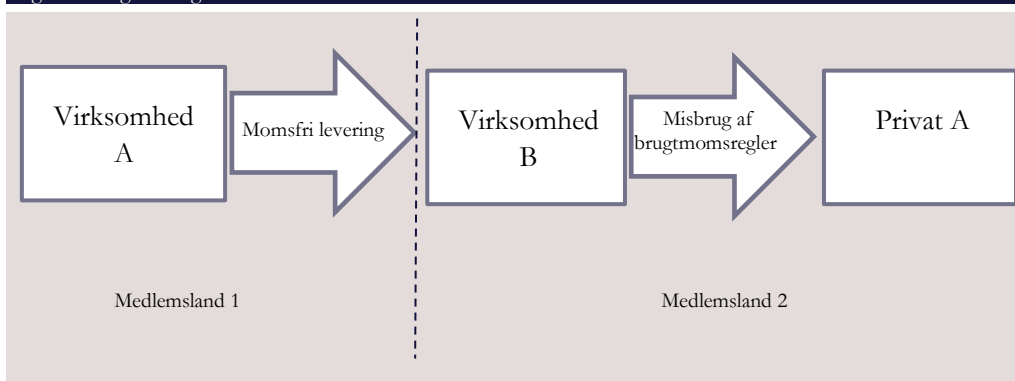
3.2 Brugtbilssvig

Den anden svigttype er brugtbilssvig, der kan opstå på flere måder. En af måderne er, at nye biler sælges uden moms til en mellemhandler i et andet EU-land. Mellemhandleren sælger herefter den nye bil som en brugtbil. Dette salg kan ske med betydeligt mindre moms, idet salg af brugte biler kan beregnes efter særlige brugtmomsregler, hvor momsen beregnes som en marginmoms (moms af fortjenesten) og derved ikke af det fulde vederlag (modydelse/salgspris).

Dette er illustreret i figur 2 nedenfor.

⁵ EU's budget baserer sig bl.a. på opkrævning af en ensartet sats af det harmoniserede momsgrundlag i hvert enkelt EU-land. Momssvigen påvirker beregningen af det harmoniserede momsgrundlag negativt.

Figur 2. Brugtbilssvig



I den viste figur sælger virksomhed A i medlemsland 1 en ny bil uden moms til virksomhed B i medlemsland 2. Nye biler leveres i henhold til momsreglerne uden moms ved grænseoverskridende handel mellem to virksomheder. Hvis der ikke svindles, skal virksomhed B betale erhvervmoms, som samtidig kan fradrages som købsmoms. Ved videresalg til en forbruger, skal der lægges moms på salgsprisen. Virksomhed B, foretager svindlen ved at importere en ny bil uden moms for herefter at videresælge bilen som en brugt bil til en privat køber, hvorved der alene skal beregnes moms efter brugtmomsreglerne (marginmoms). Den private person begunstiges i svindlen ved en lavere pris på bilen.

Forslaget indeholder følgende element til bekæmpelse af denne svigtype:

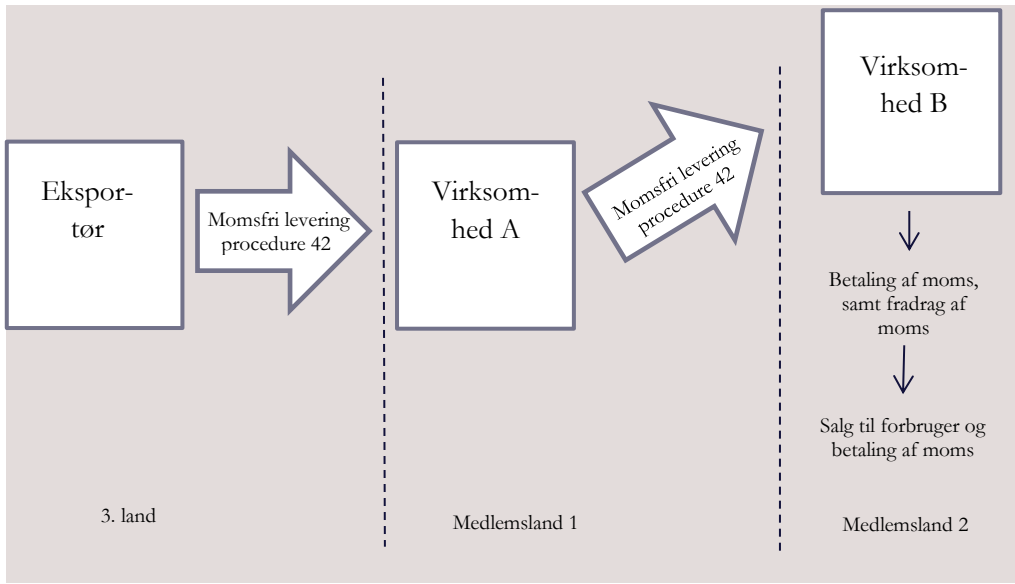
iv) Forbedrede muligheder for information mellem skattemyndighederne

Det foreslås, at der gives forbedrede muligheder for udveksling af data om bilregistreringer mellem de nationale skattemyndigheder med henblik på at opklare brugtbilssvig.

3.3 Svig i forbindelse med import fra tredjelande

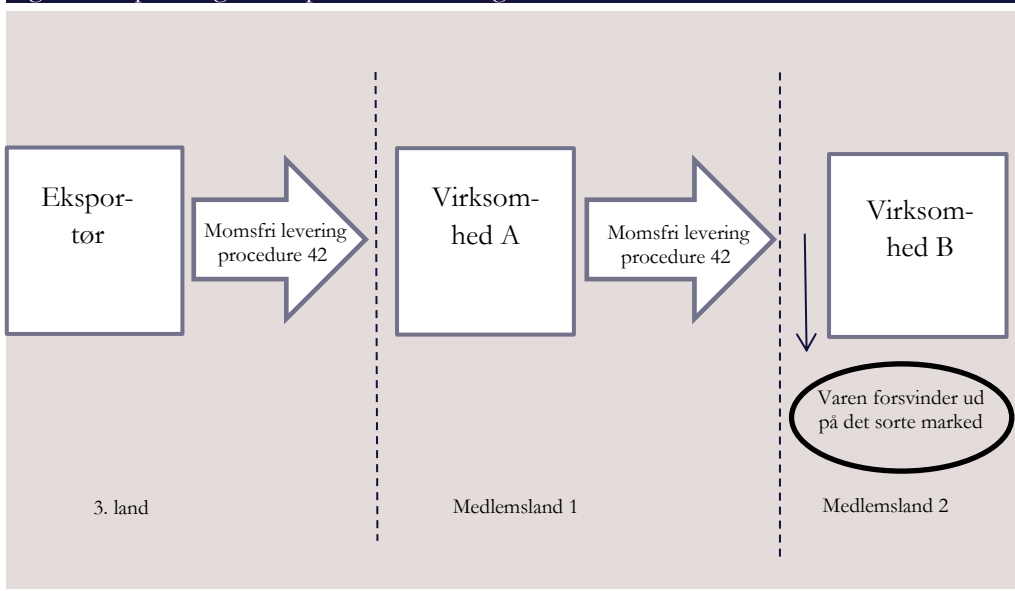
Den tredje svigtype opstår i situationer, hvor varer importeres til EU-land 2, men ankommer til EU via EU-land 1, hvorfra de skal videretransporteres. Normalt anvendes visse toldprocedurer (kode 42 og 63), som bl.a. indebærer, at der ikke betales importmoms i EU-land 1, men først ved ankomst til EU-land 2. Svindlen opstår ved, at varerne 'forsvinde' på det sorte marked, før de når frem til EU-land 2. Varerne er derved reelt importeret momsfrit. Proceduren uden svig er illustreret nedenfor. Her skal der ikke betales importmoms i EU-land 1, men først ved ankomst til EU-land 2. Samtidig med betalingen af moms vil virksomheden foretage fradrag. Virksomheden vil herefter sælge varen til en forbruger med moms. Figur 3 illustrerer således toldproceduren (42 og 63) *uden* svig.

Figur 3. Toldproceduren 42 og 63



Figur 4 illustrerer toldproceduren (42 og 63) med svig:

Figur 4. Importsvig - Toldproceduren 42 og 63



Forslaget indeholder følgende tiltag til bekæmpelse af denne svigttype:

v) Forbedre udveksling af information mellem skattemyndighederne vedrørende data om import af varer, der er fritaget for moms, når de ankommer til EU

Det foreslås, at de nationale skattemyndigheder gives mulighed for at krydstjekke oplysninger, som importører afgiver i forbindelse med import af varer, der skal videretransporteres til et andet EU-land end det, hvor importen sker. Dette er særligt væsentligt i forbindelse med importsvindel. Forslaget medfører, at begge EU-lande kan krydstjekke oplysningerne, som importøren giver til de respektive EU-lande, for at se, om en importør afgiver forskellige oplysninger til de respektive lande. Dette er særligt relevant ved svig i forbindelse med toldprocedure 42 og 63.

3.4 Øvrige tiltag

Herudover indeholder forslaget følgende elementer:

vi) Integration i VIES-systemet af godkendte afgiftspligtige personer (CTP)

Det foreslås, at såfremt det i forbindelse med udformning af bl.a. det endelige momssystem vedtages, at personer og virksomheder, som opfylder visse krav, kan klassificeres som ”godkendte afgiftspligtige personer” og dermed få adgang til særlige forenklinger og ordninger, skal oplysninger om sådanne godkendelser integreres i informationssystemet VIES. Dette vil give såvel virksomheder som skattemyndigheder adgang til at få information om, hvilke virksomheder der er godkendt.

vii) Styrke EU-landenes samarbejde ifm. inddrivelse af momsgeald

Det foreslås at styrke EU-landenes samarbejde ifm. inddrivelse af momsgeald. Dette skal ske ved at gøre det muligt for afgiftspligtige personer at give samtykke til, at eventuelle fremtidige momsrefusionsbeløb, som den afgiftspligtige person får til gode i et medlemsland, kan anvendes til betaling eller som sikkerhed for et skyldigt udestående i etableringsmedlemsstaten. Dette vil lette de nugældende regler, der siger, at medlemsstater, skal udarbejde en specifik anmodning om inddrivelse, hvilken skal koordineres med den medlemsstat, der søges om bistand til inddrivelse i.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag kræver høring af Europa-Parlamentet. Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i forslaget, at dette er i overensstemmelse med nærhedsprincippet med følgende begrundelse.

”Medlemsstaterne er primært ansvarlige for forvaltning, kontrol og opkrævning af moms. Momssvig er imidlertid ofte knyttet til grænseoverskridende transaktioner i det indre marked eller involverer virksomheder, der er etableret i andre medlemsstater end den, hvor afgiften skal betales. Det har en negativ indvirkning på, hvordan det indre marked fungerer og forårsager alvorlige tab for EU-budgettet.

Ifølge artikel 113 i TEUF skal Rådet vedtage bestemmelser med henblik på at harmonisere lovgivningen vedrørende indirekte skatter for at sikre det indre markeds funktion og undgå konkurrenceforvridning. Resultatet har været EU's samarbejdsinstrumenter, der

først og fremmest har til formål at tilrettelægge udveksling af oplysninger mellem skatteforvaltninger samt støtte fælles revisionsaktiviteter og oprettelsen af Eurofiscnettet.

I momshandlingsplanen opfordres til mere effektive instrumenter, især en stærkere rolle for Eurofisc, og nye former for samarbejde med et solidt retsgrundlag. Dette kan ikke ske alene på medlemsstatsniveau eller ved hjælp af ikke-lovgivningsmæssige instrumenter. En indsats på EU-plan vil skabe en større merværdi, end hvad der kan opnås på nationalt plan.”

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

6. Gældende dansk ret

Reglerne for administrativt samarbejde mellem medlemslandenes myndigheder er i dag fastlagt i forordning 904/2010, som er direkte anvendelig i Danmark og dermed gældende for SKAT.

SKAT deltager aktivt i Eurofisc og i udviklingen af TNA.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er tale om ændring af en forordning, som er direkte gældende i Danmark. En ændring af forordningen kræver derfor som udgangspunkt ikke en ændring af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Nærværende forslag vurderes at have positiv indflydelse på momsprovenuet, idet svig bliver bekæmpet. Forslaget vurderes ikke at have væsentlige øvrige samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Administrative konsekvenser for SKAT

SKAT vurderer, at forslagene vil medføre omkostninger på ca. 5 mio. kr. over en 5-årig periode. Beløbet dækker over omkostninger til tilpasning af IT-systemerne VIES og momsrefusionssystemet. Det vurderes videre, at der kan forekomme administrative omkostninger for SKAT i forbindelse med det udvidede samarbejde. Forslaget lægger ikke en konkret plan for et sådant samarbejde, hvorfor det på nuværende tidspunkt ikke har været muligt for SKAT at vurdere omkostningerne præcist.

Herudover er der igangsat en undersøgelse af de administrative konsekvenser i relation til EU-landenes samarbejde ifm. inddrivelse af momsgeæld, hvorfor der tages et foreløbigt forbehold herfor.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

SKAT har ikke i Danmark konstateret svig i forbindelse med toldprocedure 42 og 63. Det kan dog ikke afvises, at svig finder sted i begrænset omfang. SKAT er i færd med at udarbejde et skøn over omfanget af momssvigen i forbindelse med brugtbilssvig samt MTIC-svig. SKATs vurdering vil blive indarbejdet i et revideret grund- og nærhedsnotat.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring den 7. december 2017 hos Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borger- og retssikkerhedschefen i SKAT, Cevea, CEPOS, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, Dansk Energi, Danske Advokater, Danske Speditører, DI, Finans Danmark, FSR - danske revisorer, Justitia, Kraka, Skatteankestyrelsen samt SRF Skattefaglig Forening

Høringsfristen er sat til den 10. januar 2018. Der vil efter høringsfristens udløb blive fremsendt et supplerende grund- og nærhedsnotat indeholdende høringssvarene.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Alle medlemslande prioriterer bekæmpelse af momssvig højt, og det forventes derfor, at der generelt er opbakning til et tættere administrativt samarbejde med svigbekæmpende formål. Det kan dog ikke afvises, at nogle medlemslande vil være skeptiske overfor en styrkelse af samarbejdet mellem Eurofisc, EPPO og OLAF. Dette skyldes, at kontrol anses for at være medlemslandenes kompetence, og at visse lande kan være bekymret for, at en styrkelse af EU institutionerne vil ske på bekostning af EU-landenes kompetence.

Dele af forslaget er afhængigt af, at der opnås enighed om, at ”godkendte afgiftspligtige personer” skal tilføjes som et nyt begreb. Opnås der enighed, forventes det, at medlemslandene vil være positivt indstillet overfor, at oplysninger om ”godkendte afgiftspligtige personer” indgår i det eksisterende VIES-system.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt Kommissionens ambition om at modernisere og styrke momssystemet i EU og prioritere en fælles og ambitiøs indsats til bekæmpelse af moms-svig, herunder MTIC-svig, brugtbilssvig og svig i forbindelse med import fra tredjeland. Regeringen er positivt indstillet over for forslaget, idet det konkret medfører en øget informationsdeling, som forbedrer skatteforvaltningers og andre retshåndhævende organers muligheder for at opdage og bekæmpe svig.

Regeringen finder det positivt, at EU-landenes mulighed for fælles kontroller af virksomheder med grænseoverskridende aktivitet i EU styrkes, og at mulighederne for hurtigt at udveksle oplysninger om momssvindler mellem Eurofisc, Europol, EPPO og OLAF forbedres. Det vurderes, at samarbejde mellem myndighederne på EU-niveau vil give mulighed for krydskontrol af oplysninger, hvilket vil medvirke til at identificere svig. Grundet Danmarks retsforbehold er Danmark ikke en del af EPPO. Konsekvenserne af at stå uden for EPPO vil blive undersøgt i forbindelse med behandlingen af forslaget.

Det vurderes desuden, at initiativerne kan have en præventiv effekt, da det administrative samarbejde vil øge sandsynligheden for, at svig opdages af myndighederne.

Dele af forslaget er afhængigt af vedtagelse af et andet forslag, jf. KOM (2017) 569, der introducerer begrebet ”godkendt afgiftspligtig person” som en overgangsordning, såfremt forslaget vedtages uændret. Forslaget om ”godkendte afgiftspligtige personer” vil derfor skulle vedtages senest samtidig med dette forslag. ”Godkendte afgiftspligtige personer” vil, ved at opfylde forskellige krav, kunne gøre brug af mindre administrative byrdefulde processer ift. momsindberetninger og -indbetalinger. Regeringens holdning til indførelsen af klassificeringen ”godkendte afgiftspligtige personer” fremgår af grund- og nærhedsnotatet til KOM (2017) 569, hvor regeringen er skeptisk overfor Kommissionens forslag om, at et overgangssystem mod det endelige moms-system skal indebære to systemer, alt afhængigt af om kunden er en ”godkendt afgiftspligtig person”.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget KOM (2017) 706 har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.