


Skatteministeriet

Notat

12. juni 2018

J.nr. 2017-234

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af EU

Kontor:

Moms, afgifter og told

KOM(2016) 825

Initialer:

hnh

Revideret notat. Ændringer i forhold til revideret grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 7. juli 2017 er markeret med en streg i venstre margin.

1. Resume

Det bulgarske formandskab sigter på enighed på Coreper om EU-Kommissionens forslag til forordning om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af EU. Formandskabet har opnået enighed med Europa-Parlamentet om en tekst, der nu søges opbakning til i Rådet. EU-Kommissionen fremlagde den 21. december 2016 forslag til en ny forordning om kontrol med likvide midler ind og ud af EU. Forslaget baserer sig på en evaluering af den nuværende forordning fra 2005 og indeholder en række justeringer i forhold til de nuværende regler.

Justeringerne har til formål at give forordningen en bredere dækning således, at dels andet end traditionelle penge (valuta) og dels likvide midler, der føres "uledaget" over de ydre grænser, omfattes af visse regler om angivelse mv. Samtidig indebærer forslaget, at de informationer, som indhentes, skal anvendes mere systematisk og derfor skal videregives til de nationale finansielle efterretningsenheder (hvidvaskningsmyndighederne) samt i visse tilfælde til EU-Kommissionen og de andre medlemsstater. Forslaget indeholder desuden mulighed for, i konkrete tilfælde, at tilbageholde beløb under grænseværdien på 10.000 euro/75.000 kr., ligesom alle medlemsstater fremover anvender den samme formular til angivelse mv. Forslaget indeholder desuden en bestemmelse om, at medlemsstaterne skal fastlægge sanktioner for overtrædelse af angivelsespligten, og at disse skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Regeringen ser positivt på forslaget, der er omfattet af fælles beslutningstagning mellem Europa-Parlamentet og Rådet, og skal vedtages med kvalificeret flertal.

2. Baggrund

EU's nuværende forordning, der fastlægger reglerne for kontrol med likvide midler, der krydser ind og ud over EU's ydre grænser, er fra 2005 (EF nr. 1889/2005) og fulgte de standarder, der dengang var på internationalt plan.

EU-Kommissionen (KOM) gennemførte i 2015 en stor evaluering af forordningen og dens målopfyldelse mv. Evalueringen viste, at forordningen på en række områder kunne forbedres. Dette kunne blandt andet ske ved at medtage regler om bevægelser af likvide midler ved hjælp af postforsendelser eller anden fragt over EU's



ydre grænser i forordningen, udvide og ensrette mulighederne for informationsudveksling mellem medlemsstaterne, de nationale "Finansiel Intelligence Units (i Danmark SØIK) og KOM, samt ændre definitionen af likvide midler til også at omfatte let-omsættelige goder såsom guld samt inkludere såkaldte pre-paid cards.

Retsgrundlag

Forslaget er baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 114 (det indre marked) og artikel 33 (toldsamarbejde).

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at rette op på de svagheder, som evalueringen af de nuværende regler har vist, og bringe EU's regler på linje med de nuværende internationale standarder på området.

Forslaget omfatter følgende ændringer i forhold til i dag:

- a. Udvidelse af forordningens anvendelsesområde på to punkter:
 - i. Den nuværende forordning gælder alene, når personer flytter penge over grænserne. KOMs evaluering viste dog, at der ses et stigende antal situationer, hvor pengene i stedet sendes med post, kurer mv., og dermed er de ikke omfattet af den nuværende forordning. Dette vil forslaget ændre på ved at udvide forordningens anvendelsesområde til også at omfatte denne type "bevægelser" med en pligt til at angive penge mv., hvis toldmyndighederne ved en kontrol konstaterer, at der er penge i en forsendelse, og beder om en angivelse (en såkaldt disclosure angivelse).
 - ii. Den nuværende forordning opererer med begrebet "penge". Evalueringen har vist, at værdierne sendes på anden vis (som en "vare" i stedet), og dermed falder situationen uden for den nuværende forordning. KOM foreslår derfor, at begrebet udvides til også at omfatte let-omsættelige goder som guld, og at pre-paid cards (anonyme betalingskort) omfattes.
- b. Mere/udvidet og systematisk samarbejde mellem involverede myndigheder
Den nuværende forordning er tænkt "papirbaseret", og der er ikke de store krav om at videregive data til andre myndigheder mv. Det samarbejde, herunder ikke mindst analyse af de data, der indhentes, er derfor besværliggjort for de involverede myndigheder. Forslaget indeholder krav om videregivelse af data til relevante myndigheder, ikke mindst hvidvaskningsmyndighederne, ligesom der er indsat en række bestemmelser om beskyttelse af persondata mv. Bestemmelsen indbefatter også krav om, at videregivelse skal ske elektronisk.
- c. Midlertidig tilbageholdelse af beløb på under 10.000 euro (75.000 kr.)

Den nuværende forordning giver ikke mulighed for at tilbageholde "del-sendinger" (fx 100.000 kr. opdelt i flere portioner), hvilket evalueringen har vist er uheldigt, da det af hensyn til efterforskning kan være hensigtsmæssigt midlertidigt også at kunne tilbageholde beløb under grænsen på 10.000 euro, hvis der er mistanke om, at de hidrører fra kriminelle handlinger. Der er, såvel nu som i forslaget, mulighed for at kontrollere beløb under grænsen på 75.000 kr., og der kan kræves en angivelse herfor.

d. Sanktioner

Evalueringen har vist, at medlemsstaterne sanktionerer meget forskelligt på området. KOM foreslår derfor, at sanktioner skal være relateret til overtrædelser af pligten til at angive de likvide midler, og dermed ikke dække de eventuelle bagvedliggende kriminelle handlinger, der kan være forbundet med "ikke-angivelse/ikke-fremvisning". Sanktionerne skal desuden være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelserne og have afskrækkende virkning. Desuden skal medlemsstaterne fremover informere om ændringer i deres sanktioner, hvilket de ikke skal i dag.

e. Ensartet formular til angivelse, statistik og information til rejsende mv.

Der bliver fremover pligt til, at medlemsstaterne anvender en bestemt "formular", når der skal angives likvide midler, ligesom der indføres en pligt til, at medlemsstaterne skal give informationer videre til KOM til brug for statistik. Desuden gøres det klart, at det er medlemsstaterne, der har ansvaret for at formidle reglerne til rejsende, virksomheder mv., dog således at KOM kan udarbejde materiale også.

f. Delegerede retsakter og gennemførelsesbestemmelser

Forslaget indeholder en bemyndigelse til KOM til at fastlægge delegerede retsakter, der fastlægger, hvad der defineres som likvide midler, idet det ikke vurderes hensigtsmæssigt, at listen over disse fastlægges i selve retsakten, da den skal kunne ændres hurtigt for at kunne tage højde for ændringer i de sette mønstre.

Tilsvarende indeholder forslaget en beføjelse til KOM til at udarbejde gennemførelsesbestemmelser, der skal fastlægge foranstaltninger med henblik på at opnå en ensartet kontrol ved fx at udarbejde fælles modeller for de formularer, der skal anvendes ved angivelse mv., og fastlægge tekniske bestemmelser for udvekslingen af informationer.

g. Det foreslås desuden, at forordningen evalueres efter 5 år, ved at Europa-Parlamentet og Rådet forelægges en rapport fra KOM.

Formandskabets kompromisforslag

Elementerne i formandskabets kompromisforslag er overordnet de samme som i KOMs oprindelige forslag.

Der er sket en begrænsning i omfanget af den beføjelse, som gives til KOM til at lave delegerede forordninger, således at der alene vil kunne laves en delegeret forordning omfattende ændringer til de omfattede let-omsættelige goder, såfremt der sker ændringer i de goder, der anvendes til svig, og til at fastlægge listen over omfattede nominelle, anonyme pre-paid cards. Det er pt. ikke fastlagt, hvilke pre-paid cards, der bør være omfattet, hvorfor bilaget med disse for nuværende er tomt.

Desuden er der i selve forordningen indføjet, at de it-løsninger, der tænkes anvendt, vil være allerede kendte og i andre sammenhænge anvendte systemer, ikke mindst det Customs Information System, der allerede i dag anvendes bredt af toldmyndighederne, KOM m.fl., og som udvikles og drives af KOM.

Samtidig er kravene til de data, der skal gives i forbindelse med angivelserne, gjort mere enkle – uanset om det er de ledsagede eller de ikke-ledsagede likvide midler. Derudover er det gjort mere klart, hvem afgørelser skal rettes til mv.

Kompromisforslaget indeholder, ligesom det oprindelige forslag fra KOM, tidsfrister for videregivelsen af data til de andre myndigheder mv. Fristerne er fastsat til maksimalt 15 arbejdsdage. Fristerne for myndighedernes opbevaring af data er øget, i forhold til KOMs oprindelige forslag, til 5+3 år.

Ifølge kompromisforslaget skal medlemsstaterne sammen med KOM sikre, at der er viden om forordningen, og sikre, at der afholdes informationskampagner mv.

Sidst men ikke mindst indeholder kompromisforslaget en mere realistisk implementeringsfrist, således at der gives tid til både at udarbejde de nødvendige delegerede bestemmelser og gennemførelsesbestemmelser, de nødvendige it-tilpasninger mv., og til at ændre national lovgivning i de medlemsstater, hvor det vil være nødvendigt.

4. Europa-Parlamentets holdning

Forslaget vedtages i fælles beslutningstagen mellem Europa-Parlamentet og Rådet. Europa-Parlamentet forventes at kunne acceptere formandskabets kompromisforslag.

5. Nærhedsprincippet

KOM anfører som begrundelse for forslaget:

”Forslaget er en del af EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. Det skaber en parallel forbindelse til hvidvaskdirektivet med hensyn til bevægelser af likvide midler på tværs af grænserne.

Oprettelsen af et indre marked med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital indebærer, at der bør træffes ensrettede foranstaltninger i alle medlemsstaterne, om nødvendigt i offentlighedens interesse, for at opretholde et passende og ensartet beskyttelsesniveau og lige vilkår.

Det vil ikke være muligt at opnå samme grad af harmonisering alene med udgangspunkt i national lovgivning. De personer, der hvidvasker penge og finansierer terrorisme, kan udnytte uoverensstemmelserne og søge at flytte deres midler ind i eller ud af EU gennem de medlemsstater, der har de svageste kontrolordninger. I lyset af de beløb i likvide midler, som årligt angives til ind- eller udførsel af EU (i gennemsnit 60-70 mia. EUR, som transporteres af fysiske personer), kan dette have en forvridende virkning på det indre marked.

Den foreslåede forordning forhindrer ikke medlemsstaterne i at træffe nationale kontrolforanstaltninger for bevægelser af likvide midler over de indre grænser, forudsat at disse er i overensstemmelse med traktatens artikel 65, stk. 1, litra b), og artikel 65, stk. 3.

Denne forordning vedrører ikke foranstaltninger til begrænsning af kapitalbevægelser, som EU eller medlemsstaterne træffer i tilfælde af alvorlige vanskeligheder for Den Økonomiske og Monetære Unions funktion (traktatens artikel 66) eller i tilfælde af en pludselig betalingsbalancekrise (traktatens artikel 143-144).”

Den danske regering er enig i, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Som KOM anfører, vil uensartede regler på EU's ydre grænser kunne medføre huller i lovgivningen, der vil kunne anvendes i forbindelse med fx hvidvaskning mv.

6. Gældende dansk ret og lovgivningsmæssige konsekvenser

Den nuværende forordning er suppleret med danske regler på en række områder og indgår i toldlovens bestemmelser (toldlovens § 10a, § 23, stk. 4 og § 83, stk. 2.). De danske regler i toldloven vedrører kontrol med likvide midlers bevægelse i transit, eller ind og ud af Danmark.

De nationale danske regler indeholder allerede regler om kontrol med uledsagede likvide midler, der føres ind/ud af Danmark med post mv. Reglerne baserer sig på en angivelsespligt, der i dag betyder, at alle, der sender penge mv. over den danske grænse skal angive – også selvom der allerede sker angivelser fra fx pengeinstitutter i henhold til de almindelige hvidvaskningsregler.

Samtidig indeholder toldloven regler for passage af Danmarks grænser (EU's indre grænser), der er identiske med EU's nuværende regler for ledsagede pengebevægelser over de ydre EU-grænser.

Overtrædelse af angivelsespligten er i dag sanktioneret i henhold til toldloven (§ 79, nr. 3).

Som beskrevet ovenfor har Danmark allerede i dag regler, der supplerer den nuværende forordning samt fastlægger tilsvarende regler for kontrol over de indre grænser. Desuden er uledsagede likvide midler allerede omfattet af angivelsespligten i medfør af en ændring af den danske toldlov i 2010 i form af en obligatorisk angivelse.

Det er vurderingen, at de nuværende bestemmelser i toldloven ikke vil være i overensstemmelse med de foreslåede EU-regler om uledsagede likvide midler, hvorfor den danske toldlov vil skulle ændres for at tage højde for de nye EU-regler. Bestemmelser om likvide midler, der krydser de eksterne EU-grænser skal således udgå af toldloven, da de vil følge af forordningen, mens reglerne om likvide midler, der krydser en dansk grænse, der er en intern EU-grænse, bør tilpasses, så der fortsat er ens regelsæt i de to situationer. Det forventes dog samlet set, at forordningen vil medføre bedre analyser, som kan forbedre kontrollerne.

EU-forslaget har ikke direkte betydning i forhold til de regler, der gælder i Danmark for bevægelser af likvide midler over de indre grænser. Det vil dog næppe være hensigtsmæssigt at have forskellige regler på ydre og indre EU-grænser. En ændring af toldlovens regler bør derfor overvejes også på dette punkt.

7. Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Overordnet set vil gennemførelse af forordningsudkastet medføre bedre kontrol med – og dermed mere effektiv bekæmpelse af – hvidvaskning mv. Hvorvidt dette får virkning på statsfinanserne er dog usikkert. KOM vurderer ikke, at forslaget vil have større virkning på EU's budget.

Forslagets gennemførelse vurderes kun at få mindre administrative konsekvenser for SKAT, herunder ved at der skal ske gives informationer til KOM inden for en frist, hvorimod der ikke pt. er nogen frist herfor. Hertil kommer, at der med den ændrede forordning vil skulle kommunikeres flere informationer til EU mv.

Det er i forordningens artikel 14 og 15 fastsat, at Kommissionen kan fastsætte delegerede og gennemførende retsakter. Det kan ikke udelukkes, at dette vil kunne få yderligere administrative konsekvenser for SKAT, da der heri skal fastsættes kriterier for fælles risikoforvaltning og tekniske bestemmelser for afgivelse/udveksling af oplysninger.

Med kompromisforslaget lægges op til, at der sker anvendelse af eksisterende it-løsninger til at løfte kommunikationsopgaven. Dette sker med henblik på at be-

grænse de merudgifter, der måtte være, og for at kommunikationen kan foregå indenfor kendte ”rammer”, hvor der allerede er systemmæssig kobling til EU-systemet, der kan håndtere fx data lagret i excel-format.

SKAT vurderer, at der – når nominelle anonyme pre-paid cards bliver en del af forordningen – skal indkøbes udstyr, der kan håndtere disse (kortlæsere). Det er dog endnu ikke muligt at anslå, hvad sådanne kortlæsere vil koste eller om det vil kræve flere folk til kontrol. Der indføres dog i regi af hvidvaskningsreglerne (dvs. uden for denne forordning) regler, der begrænser det beløb, der må være på sådanne kort, hvorfor der vil skulle en del enkelt-kort til, for at komme i nærheden af denne forordnings beløbsgrænse på 75.000 kr.

Samfundsøkonomiske og erhvervsøkonomiske konsekvenser

Gennemførelsen af forordningen ventes ikke umiddelbart at have nævneværdige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark, idet Danmark allerede har regler vedrørende de elementer, der indgår i forslaget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes at øge beskyttelsesniveauet i Danmark, idet fælles EU-tiltag og regler skønnes at give en bedre og mere effektiv løsning på udfordringerne med transport af likvide midler, end en national løsning.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-specialudvalget for den finansielle sektor samt ”Toldkontaktudvalget” med høringsfrist den 20. februar 2017. Der er modtaget enkelte høringssvar med ”ingen bemærkninger”.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der sigtes på at opnå kvalificeret flertal for forslaget på drøftelse i Coreper og efterfølgende rådsmøde i september, når den forventede accept fra Europa-Parlamentet ventes at foreligge. Meldingerne fra medlemsstaterne er, at der er tale om et godt kompromis.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der skal bekæmpe hvidvask mv. Regeringen er således positiv over for formandskabets kompromisforslag. Der lægges med forslaget op til EU-regler, der i forhold til anvendelsesområdet synes at adressere de samme problemer, som de danske regler gør, dog på en anden måde, som betyder, at de danske regler vil skulle ændres. Med den argumentation, som KOM har anvendt for at indføre ”disclosure regler” for de uledsagede pengebevægelser, finder regeringen, at der kan sikres en mere effektiv og samtidig administrativ let løsning for dem, der vælger at sende penge mv., samtidig med, at ens regler på EU-niveau på dette område, vil være til gavn for de lovlige ”brugere”.

Regeringen finder det ligeledes positivt, at der indføres fælles modeller for angivelser mv., og at data, der indsamles, fremover vil kunne anvendes bedre med henblik på at bekæmpe hvidvaskning mv., idet det dog vil skulle afklares, hvad denne del omfatter. Set i lyset af de tidligere erfaringer med EU-toldkodeks vil regeringen udtrykke bekymring for de afledte delegerede og implementerende retsakter og deres mulige meromkostninger og administrative byrder og der vil fra dansk side blive lagt vægt på, at eventuelle administrative byrder skal være proportionelle med de fordele, der vil være af it-løsninger. Regeringen lægger således vægt på, at der så vidt muligt sker anvendelse af eksisterende it-systemer, og at nye it-løsninger ikke vil medføre behov for yderligere finansiering. Samtidig skal der være fokus på overholdelse af regler om databeskyttelse mv.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der henvises til grund- og nærhedsnotat om sagen er oversendt til Folketingets Europaudvalg 21. februar 2017 og revideret grund- og nærhedsnotat er oversendt den 7. juli 2017.