



Skatteministeriet

Notat

9. januar 2019
J.nr. 2018 - 3966

Kontor:
Moms, afgifter og told

Revideret grund- og nærhedsnotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om digitalisering af registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser (EMCS)

KOM(2018) 341

1. Resumé

EU-Kommissionen har ved KOM(2018) 341 af 25. maj 2018 fremsat forslag til omarbejdning af afgørelsen vedrørende digital registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser. Forslaget er den 1. juni 2018 fremsat i dansk sprogversion.

Formålet med forslaget er at udvide IT-systemet EMCS, der bruges til registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelse inden for EU, så der sker en øget digital registrering og overvågning af varers bevægelse mellem medlemslande, når varen er frigivet til forbrug (dvs. der er betalt afgift af varen). Forslaget skal forenkle proceduren og muliggøre en korrekt overvågning af bevægelser af sådanne varer. Endelig skal forslaget danne grundlag for yderligere automatisering af processer i EUs lovgivning om punktafgifter, hvor en sådan automatisering anses for hensigtsmæssig.

Nærværende forslag er en del af en punktafgiftspakke bestående af tre forslag – et direktivforslag, et forordningsforslag og et afgørelsesforslag – som skal forbedre overvågningen af punktafgiftspligtige varers bevægelse inden for EU, styrke bekæmpelsen af svig og mindske den administrative byrde for de erhvervsdrivende og skattemyndighederne. Punktafgiftspakken udspringer af en større evaluering af cirkulationsdirektivet. Kommissionen og Rådet har på baggrund af evalueringen konkluderet, at der er en generel tilfredshed med reglerne. Det blev dog påpeget, at visse regler kan forbedres.

Forslaget vedrørende omarbejdning af cirkulationsdirektivet (KOM(2018) 346) danner grundlag for nærværende forslag samt forslag om ændring af indhold af de nationale registre for afgiftspligtige virksomheder (KOM(2018) 349).

Regeringen ser positivt på forslaget om, at der sker en øget automatisk registrering af bevægelser af punktafgiftspligtige varer inden for EU, når varer er frigivet til forbrug, herunder af hensyn til myndighedernes mulighed for kontrol samt erhvervslivets og myndighedernes administrative byrder.

2. Baggrund

Kommissionen har den 25. maj 2018 fremsat nærværende forslag om at udvide registreringen af punktafgiftspligtige varers bevægelse inden for EU, så bevægelsen af varer, der er frigivet til forbrug, registreres i IT-systemet EMCS, når de flyttes til en anden medlemsstats område med henblik på levering til erhvervsmæssige formål i denne anden medlemsstat.

Nærværende forslag er en del af en punktafgiftspakke bestående af tre forslag – et direktivforslag, et forordningsforslag og et afgørelsesforslag – som skal forbedre overvågningen af punktafgiftspligtige varers bevægelse indenfor EU, styrke bekæmpelsen af svig og mindske den administrative byrde for de erhvervsdrivende og skattemyndighederne. Punktafgiftspakken udspringer af en større evaluering af cirkulationsdirektivet, hvor det blev påpeget, at visse regler kan forbedres.

Forslaget vedrørende omarbejdning af cirkulationsdirektivet (KOM(2018) 346) danner grundlag for nærværende forslag samt forslag om ændring af indhold af de nationale registre for afgiftspligtige virksomheder (KOM(2018) 349).

Registrering af punktafgiftspligtige varers bevægelser blev første gang indført med direktiv 92/12/EØF om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt kontrol hermed. Direktivet indførte krav om, at varer, der omsættes under en ordning med suspension af punktafgifter mellem de enkelte medlemsstater, skal være ledsaget af et følgedokument (Simplified Administrative Accompanying Document, herefter SAAD) udarbejdet af afsenderen.

Beslutning 1152/2003/EF indførte IT-system Excise Movement and Control System (EMCS) til elektronisk registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser. EMCS gav medlemsstaterne mulighed for løbende at følge disse varebevægelser i realtid og udføre den påkrævede kontrol, herunder under transporten. EMCS gør det endvidere muligt at forenkle den videre omsætning inden for EU af varer under ordningen med suspension af punktafgifter.

EMCS dækker aktuelt kun bevægelser af punktafgiftspligtige varer under punktafgiftssuspension. Der sker således ikke en registrering i EMCS af bevægelsen af punktafgiftspligtige varer, der er blevet frigivet til forbrug i en medlemsstats område og derefter transporteres til en anden medlemsstats område for at blive leveret til kommerciel brug i den anden medlemsstat. Disse varer skal i stedet ledsages af et SAAD.

Ifølge Kommissionens evaluering er der følgende problemstillinger ved den nuværende praksis for brug af SAAD af bevægelser mellem medlemsstater med punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug:

- SAAD vanskeliggør indsamling og aggregering af data for bevægelser af varer mellem medlemslande, når varen er frigivet til forbrug.
- SAAD medfører manglende mulighed for monitorering og mulighed for at følge bevægelser af varer i realtid. Hermed begrænses også muligheden for at gennemføre kontroller samt risikoanalyser til brug for at minimere svindel med afgiftsbetalinger.
- De økonomiske aktører er i tvivl om, hvordan SAAD skal udfyldes. Der er hertil mangel på gennemskuelse af den kommercielle behandling af nogle varer samt mangel på information om hvilken procedure, der skal følges.

- De økonomiske aktører anser de høje administrative omkostninger ved overholdelse af regler og procedurer som en af de største hindringer for samhandel inden for EU med punktafgiftspligtige varer, hvor der er betalt afgift.
- De nationale skattemyndigheder betragter papirarbejdet i forbindelse med de nuværende procedurer som belastende, da der er mange administrative opgaver, der skal udføres manuelt, hvilket øger den tid, der kræves for at behandle ansøgningerne.
- Proceduren for bevægelsen af varer under afgiftssuspension (via EMCS) anses generelt for at være mindre byrdefuld end proceduren for bevægelsen af varer, der er frigivet til forbrug (via SAAD).

Nærværende forslag er således en konsekvens af de identificerede problemstillinger.

3. Formål og indhold

Formålet med dette initiativ er at ændre Rådets afgørelse 1152/2003/EF om edb-mæssig registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser, således at bevægelsen mellem medlemsstater af punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug, inkluderes i afgørelsen.

Forslaget skal forenkle proceduren og muliggøre en korrekt overvågning af sådanne bevægelser af varer. Endeligt skal forslaget danne grundlag for yderligere automatisering af processer i EUs lovgivning om punktafgifter, hvor en sådan automatisering anses for hensigtsmæssig.

Nærværende forslag har til formål at muliggøre:

- Forbedret dataindsamling og risikoanalyse, da der sker en øget automatisk registrering af varernes bevægelser.
- Forbedret kontrol, der kan reducere svindel med afgiftsbetalingen, da bevægelsen af varer kan spores i realtid.
- Reduktion af administrative omkostninger for erhvervslivet og myndigheder i forhold til brug af SAAD, da registreringen sker elektronisk i EMCS
- Potentielt øget handel inden for EU med punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug, da de administrative omkostninger ved sådan handel reduceres.

De primære indholdsmæssige ændringer i nærværende forslag omfatter:

- En tilføjelse af at der skal ske en registrering i EMCS af bevægelsen mellem medlemsstater for punktafgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug.
- En generel opdatering af teksten, så den bringes i overensstemmelse med aktuel sprogbrug og betegnelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Kommissionens forslag har hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 114, hvorved Europa-Parlamentet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører om nærhedsprincippet, at nærhedsprincippet finder anvendelse, idet forslaget ikke falder ind under den Europæiske Unions enekompetence. Forslagets mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan bedre nås på EU-plan.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Afgørelse 1152/2003/EF om edb-mæssig registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser samt cirkulationsdirektivet (2008/118/EF) blev indført i dansk ret med lov nr. 1385 af 21. december 2009. Ved loven gennemføres en obligatorisk elektronisk procedure for udfærdigelse af ledsagedokument i forbindelse med bevægelsen af punktafgiftspligtige varer, som forsendes under afgiftssuspensionsordningen.

Den 28. januar 2011 indførte Danmark den obligatoriske elektroniske procedure ved forsendelser af harmoniserede punktafgiftspligtige varer (mineralolieprodukter, spiritus, tobak, øl og vin) under afgiftssuspension inden for EU ved brug af EMCS.

Bevægelsen af varer under afgiftssuspensionsordningen inden for EU er aktuelt reguleret i spiritusafgiftsloven, tobaksafgiftsloven, øl- og vinafgiftsloven og mineralolieafgiftsloven.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Registrering af punktafgiftspligtige varer under afgiftssuspension er aktuelt reguleret i en række bekendtgørelser. En vedtagelse af nærværende forslag vurderes således umiddelbart at kræve ændringer i disse bekendtgørelser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen vurderer, at de foreslåede simplifikationer, hovedsageligt via automatisering og hamonisering af procedurer, kan medføre besparelser for erhvervslivet i EU på samlet 32.27 mio. EUR.

Erhvervsstyrelses Team Effektivregulering (TER) bemærker indledningsvist, at forslaget har til formål at udvide Systemet til Verifikation af Punktafgiftspligtige Varers Omsætning (EMCS) til også at omfatte bevægelser inden for EU af punktafgiftspligtige varer, der er overgået til forbrug, med henblik på at forenkle proceduren og tillade en passende overvågning af sådanne bevægelser samt at danne grundlag for yderligere automatisering af processer i Unionens lovgivning om punktafgifter, hvor en sådan automatisering anses for

hensigtsmæssig. Uden dette forslag vil det ikke være muligt at sikre en koordineret planlægning af automatiseringen af proceduren for bevægelser inden for EU af punktafgiftspligtige varer, der er overgået til forbrug.

TER vurderer, at afgørelsen vil medføre administrative lettelser for dansk erhvervsliv. I den forbindelse lægger TER til grund, at Skattestyrelsen har oplyst, at udvidelsen af systemet forventes at lette virksomhedernes arbejde i forbindelse med bl.a. oprettelse af en ny forsendelse, registrering af skift i destination for forsendelsen, anmodning om udbetaling eller indbetaling af afgiftsdifference.

TER anfører, at de administrative lettelser ikke kan vurderes nærmere. Dette skyldes, at de nærmere foranstaltninger, der er nødvendige for at ændre, udvide og drive IT-systemet, jf. artikel 6, finder sted i forbindelse med vedtagelse af Kommissionens gennemførelsesretsakter på området. TER vil på den baggrund vurdere de administrative lettelser nærmere, når disse retsakter foreligger.

Statsfinansielle konsekvenser

Kommissionen vurderer, at de tre forslag i afgiftspakken kan medføre administrative besparelser for medlemsstaterne i EU på samlet 14.55 mio. EUR årligt. Besparelserne opnås hovedsageligt via automatisering og harmonisering af procedurer.

Skatteforvaltningen har foretaget en foreløbig samlet vurdering af de administrative konsekvenser for de tre forslag i punktafgiftspakken. På det foreliggende grundlag vurderes forslagene at medføre engangsomkostninger til systemtilpasning på ca. 10-15 mio. kr. og driftsomkostninger til vejlednings- og kontrolopgaver på ca. 2-5 mio. kr. Der pågår en konsolidering heraf.

8. Høring

Forslaget blev 6. juli 2018 sendt i høring hos:

Advokatsamfundet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Borger- og retssikkerhedschefen i SKAT (nu Skattestyrelsen), Bryggeriforeningen, Cevea, CEPOS, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri, Danske Advokater, De Samvirkende Købmænd, DI, Foreningen Danske Revisorer, FSR - danske revisorer, Finans Danmark, Justitia, Kraka, SRF Skattefaglig Forening, Erhvervsstyrelsen – Team effektiv regulering.

Der blev anmodet om bemærkninger senest den 24. august 2018.

FSR - danske revisorer (FSR) har sendt bemærkninger til høringen. Høringssvaret er resumeret i det følgende.

FSR anerkender afgørelsesforslaget i forhold til, at forslaget vil give mulighed for dokumentation af, at afgiftsbelagte varer er sendt til et andet EU-land, således at dokumentationsmuligheden for afgiftsgodtgørelse i afsenderlandet lettes. FSR bemærker dog, at det i

højere grad bør tydeliggøres, at tanken bag denne udvidelse - ud over kontrolmuligheden - er at sikre denne mulighed i hele EU.

Forslaget vil forventeligt medføre en øget, men dog mindre administrativ byrde for varemottagerne i Danmark, da de må formodes at skulle bruge mere tid på administration i forhold til at håndtere EMCS-systemet.

FSR finder det vigtigt, at gennemførelse af initiativet sker så lempeligt for virksomhederne som muligt i en implementeringsfase, og at der udarbejdes let tilgængelige guidelines af Skattestyrelsen, som rammer målgruppen.

Samtidig opfordrer FSR til, at Skatteministeriet foranlediger en ændring i registreringsforholdene i Danmark, således at der opnås et afgiftsnummer, som kan deles med afsender. Dette vil, efter FSRs overbevisning, uden større besvær være muligt at implementere i det nuværende afgiftssetup.

FSR vil opfordre til, at det fra Skatteministeriets og regeringens side overvejes, hvordan man lavpraktisk vil håndtere vareafsendelser fra Danmark. I dag er mange virksomheder ikke registreret hos Skattestyrelsen for godtgørelse ved eksport, og der vil forekomme ekstra administrative forhold for denne virksomhedskreds, for at opnå dette. Samtidig er det i dag ikke et krav, at der sker månedlig angivelse i forhold til eksport.

FSR anser derfor forslaget for, potentielt, at kunne øge administrationsbyrder og dertilhørende risiko for eksporten for denne virksomhedsgruppe. I forbindelse med forslaget opfordres Skatteministeriet derfor til at gå i dialog med interessenter for at imødegå eventuelle problematikker.

Slutteligt finder FSR, at forslaget mangler stillingtagen til, hvordan flytning af varer mellem en virksomheds lager i fx Tyskland og Danmark håndteres, ligesom at eksport via et andet EU-land ikke er nævnt. Dette bør afklares for at sikre en harmonisering og praktisk mulighed for at håndtere denne type eksporter.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Ved drøftelser af forslaget i rådsgruppen er der lagt op til i første omgang at fokusere på drøftelserne om forslaget vedrørende omarbejdning af cirkulationsdirektivet (KOM (2018) 346), der danner grundlag for nærværende forslag samt forslag om ændring af indhold af de nationale registrer for afgiftspligtige virksomheder (KOM (2018) 349). De to afledte forslag er derfor kun blevet drøftet i begrænset omfang. Medlemslandene er dog umiddelbart positivt indstillet overfor forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser generelt positivt på Kommissionens forslag, da en øget automatisering af registreringen af afgiftspligtige varer, der er frigivet til forbrug, kan reducere de administrative byrder for erhvervslivet og myndigheder. Ligeledes øges mulighederne for kontrol, hvilket kan være medvirkende til at reducere svindel med afgiftsbetalingen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

| Den 28. juni blev grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg.