



EU-krav på told- og momsområdet

EU har vedtaget en række nye regler på henholdsvis toldområdet (EUTK) og momsområdet (e-handelspakke). Implementeringen af EU-reglerne er en meget stor og kompleks opgave for Skatteforvaltningen, der er yderligere udfordret af stramme deadlines fra EU. Nedenfor gennemgås status for implementering af EUTK og de nye EU-momsregler, herunder baggrund og formål, den nationale implementering i Danmark og udfordringer forbundet hermed.

Baggrund og formål

I oktober 2013 vedtog EU en *ny toldkodeks (EUTK)*, som erstatter den tidligere EF-toldkodeks fra 1992 og har direkte retsvirkning i alle EU-medlemslande. EUTK medfører bl.a., at toldprocesser og -regler på tværs af EU ensartes, og at al kommunikation mellem virksomheder og myndigheder samt myndigheder imellem skal foregå elektronisk. Dertil medfører EUTK fælles datakrav samt krav om øget og bedre anvendelse af data til kontrol, så toldkontrollen bliver mere risiko- og data-baseret. EUTK træder trinvis i kraft fra den 1. maj 2016 og frem til udgangen af 2025.

Som følge af EU's e-handelspakke fra december 2017 skal der endvidere implementeres *nye EU-momsregler* pr. 31. december 2020. Med de nye EU-momsregler afskaffes momsbagatelgrænsen for import fra tredjelande på 80 kr. pr. forsendelse, hvilket betyder, at der skal betales moms fra første krone af alle forsendelser. EU-momsreglerne medfører bl.a., at der skal udvikles et nyt it-system til at understøtte den nye *One Stop Shop*-ordning (OSS), hvorved momsafregning kan foretages direkte i forbindelse med salg til forbrugere i EU. OSS-ordningen erstatter den nuværende momsafregningsordning *Mini One Stop Shop* (MOSS), så det fremover bliver muligt at benytte ordningen til alle varer og ydelser i modsætning til i dag, hvor MOSS'en kun kan anvendes ved salg af visse ydelser. OSS-ordningen kan også benyttes af tredjelandsvirksomheder og -platforme ved salg af varer til forbrugere i EU. Det betyder en massiv stigning i antallet af angivelser, der skal kunne håndteres, ligesom der vil være et øget behov for at afstemme angivelser og betalinger på tværs af EU. Reglerne træder i kraft ved udgangen af den 31. december 2020, og virksomhederne skal kunne registrere sig i ordningen fra den 1. oktober 2020.

Implementering af EU-toldkodeksen

Implementeringen af EUTK medfører omfattende ændringer for både toldadministrationens toldbehandling og kontrol af det finansielle og samfundsbeskyttende segment, idet toldprocesserne skal håndteres elektronisk på tværs af EU's toldmyndigheder med udgangspunkt i en ny fælles datamodel (oplysninger, som skal indgå i toldbehandlingen). Endvidere har EUTK stor betydning for erhvervslivet, da angivelsesproceduren og kontakten til myndigheder i højere grad digitaliseres. I forlængelse heraf skal toldsystemerne integreres med virksomhedernes systemer, således at virksomhederne kan angive varer ved import og eksport mv.

Den nationale implementering af nye systemer til understøttelse af toldprocesserne strækker sig over en længere periode med adskillige releases (dvs. en løbende idriftsættelse af delfunktionaliteter af systemløsningerne). Det samlede systemkompleks, der skal understøtte EUTK, forventes færdigudviklet ved udgangen af 2025. De nuværende systemer bygger på forældet teknologi, mangler dokumentation og kan ikke meningsfuldt bringes i overensstemmelse med EU-kravene. Størstedelen af it-systemerne på toldområdet skal derfor udskiftes eller tilrettes, hvilket skal ses i lyset af, at der er tale om store og komplicerede systemer med et stort antal integrationer til andre systemer. Der er dermed tale om en stor og kompleks udviklingsopgave, der skal foregå delvist parallelt og kobles med EU-systemer, virksomheder og øvrige systemer i Skatteforvaltningen mv. De større systemer skal udvikles nationalt, mens en række mindre systemer skal udvikles af EU og efterfølgende testes og implementeres nationalt. Implementeringen af EUTK er forankret i EUTK-programmet med deltagelse af Toldstyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen.

Grundet løbende frister for it-understøttelse af EUTK varetages implementeringen i flere projekter med forskellige releaseplaner. Implementeringsopgaven kan overordnet opdeles i tre hovedspor.

1) Ny angivelsesplatform samt nye nationale angivelsessystemer

De nuværende systemer for understøttelse af angivelsesprocesserne, herunder import, eksport og EU-forsendelse, skal erstattes med nye systemer, ligesom der skal anskaffes en toldangivelsesplatform kaldet *Declaration Management Solution (DMS)*. DMS skal på mellemlangt sigt fungere som en fælles platform for alle angivelsesprocesser i forbindelse med import, eksport og EU-forsendelse. Det betyder, at virksomheder får én indgang til systemerne i forbindelse med deres angivelse af varer. EU's frister for understøttelse af angivelsesprocesserne er forskudt, hvor den endelige frist for import er ved udgangen af 2022, og den endelige frist for eksport og EU-forsendelse er ved udgangen af 2023. Implementeringen af de nye EU-momsregler medfører også it-understøttelse heraf i importsystemet, hvilket betyder, at første release af det kommende importsystem allerede skal idriftsættes ved udgangen af 2020.

2) Nye kontrol- og risikostyringsystemer (KRS)

De nuværende systemer for understøttelse af kontrol- og risikostyringsprocesserne skal henholdsvis udskiftes eller tilpasses, hvorfor KRS er opdelt i fem underliggende delprojekter. Den endelige EU-frist for it-understøttelse af processer forbundet med kontrol- og risikostyring er ved udgangen af februar 2024, men den første release skal idriftsættes senest den 15. marts 2021. Der er betydelige afhængigheder mellem de nye KRS systemer og DMS/angivelsessystemerne, da angivelser fra DMS skal risikoanalyseres gennem KRS, således at kontrolindsatsen efterlever EU-kravene.

3) Øvrige systemer

EUTK medfører også behov for implementering af en række øvrige systemer, som kan grupperes i yderligere underliggende projekter. Disse systemer vedrører bl.a. tarifieringssystemer og systemer til at understøtte virksomheders toldbevillinger og sikkerhedsstillelse. En andel af disse systemer skal udvikles nationalt, mens en række øvrige systemer udvikles af EU, hvorefter de skal testes og implementeres nationalt. EU-fristerne for implementering af systemerne er i perioden 2018 til 2025, og modenheden af projekterne varierer derfor. Der er desuden afhængigheder til bl.a. DMS og KRS for en række af systemerne.

Implementering af nye EU-momsregler

Udviklingen af it-understøttelse til OSS-ordningen, det såkaldte OSM2-system, sker i et samarbejde mellem Skattestyrelsen og Udviklings- og Forenklingsstyrelsen. Systemet skal gøre det muligt for virksomheder at registrere sig fra 1. oktober 2020 og at angive og betale moms fra udgangen af den 31. december 2020. OSM2-systemet skal desuden understøtte, at tredjelandsvirksomheder får udstillet et *Import One Stop Shop* nummer (IOSS-nr.) ved registrering i ordningen, som de skal anvende ved salg af varer til forbrugere i EU. Da det skal være muligt for Toldstyrelsen at foretage en validering af IOSS-numre i forbindelse med, at varerne indføres, medfører de nye EU-momsregler også systempåvirkninger på det kommende importsystem.

Udfordringer i implementeringen

Skatteministeriet har foretaget et større eftersyn af planerne for it-projekter i Skatteforvaltningen, herunder implementeringen af systemunderstøttelse af EUTK og nye EU-momsregler. Eftersynet viser, at projekterne er blevet prioriteret for sent, og at arbejdet ikke er kommet så langt, som det burde have været på nuværende tidspunkt. I forlængelse heraf er der betydelig risiko for, at EU's tidsfrister ikke kan overholdes.

Det gælder bl.a. EU's tidsfrist for implementering af nye EU-momsregler i toldsystemet den 31. december 2020, hvor de konkrete kravspecifikationer fra EU først blev først endeligt vedtaget i maj 2019 – dvs. meget sent i projektplanlægningen. Det er hensigten at lade denne del indgå i det første delelement i udviklingen af det nye importsystem.

Det vurderes sandsynligt, at der vil ske en forsinkelse af det fulde OSM2-system. Derfor arbejdes der i første omgang efter at implementere en minimumsløsning til EU-fristen den 31. december 2020, hvilket imidlertid også fordrer en stram tidsplan med en række risici. I forlængelse heraf arbejdes der endvidere på forskellige håndteringsmuligheder af en eventuel forsinkelse med henblik på at sikre mindst mulig påvirkning af virksomheder og borgere.

På grund af afhængigheder mellem systemerne, der skal udvikles, er der derudover risiko for, at forsinkelser i udviklingen af ét system medfører forsinkelser i udviklingen af andre.

Herudover skal det understreges, at implementeringen af EUTK og nye EU-momsregler indebærer meget store og komplekse udviklingsopgaver. Fx påpeger Statens It-råd i forbindelse med dets risikovurdering af projekterne vedrørende det nye importsystem (*jf. hovedspor 1 om nye angivelssystemer under implementeringen af EUTK ovenfor*) samt OSM2-systemet, at der er tale om højrisikoprojekter. Det er forventningen, at flere af de øvrige projekter i tilknytning til implementeringen af EUTK vil blive kategoriseret som højrisikoprojekter af Statens It-råd, bl.a. fordi projekterne skal gennemføres under presserende EU-tidsfrister.

Skatteforvaltningen har fuldt fokus på opgaven med at udvikle de nødvendige it-systemer og vil forsøge at indhente noget af den tabte tid, selvom det åbenlyst bliver meget vanskeligt at overholde EU's tidsfrister. Skatteministeriet vil parallelt arbejde på at kortlægge konsekvenserne ved manglende it-understøttelse af de nye regler og eventuelle tiltag, der kan afbøde konsekvenserne heraf.