



SKATTEMINISTERIET

**Notat**

3. juni 2008  
J.nr. 2008-241-0009

## Supplerende grundnotat om

### **Forslag til Rådets direktiv om den generelle ordning om punktafgift, KOM(2008)78.**

---

#### *Resumé*

*Forslaget består af et nyt cirkulationsdirektiv. Direktivet indeholder retsgrundlag for EMCS og samtidig hermed foretages en række mindre tekniske ændringer, som moderniserer, opdaterer m.v. reglerne.*

*Endelig indeholder forslaget mere vidtgående ændringer, som er en gennemførelse af væsentlige elementer fra et forslag fra 2004, som der ikke kunne opnås enighed om. Disse ændringer angår bl.a. ændringer af beskatningsstedet for de harmoniserede punktafgifter.*

*Grundet de mange ændringer har Kommissionen valgt at fremsætte et helt nyt direktiv fremfor et ændringsdirektiv.*

#### **1. Baggrund**

I forbindelse med Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF af 16. juni 2003 om edb-mæssig registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser (også kaldet EMCS) er det nødvendigt at revidere bestemmelserne i det nuværende cirkulationsdirektiv (Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992).

Udover disse ændringer anser Kommissionen det for at være nødvendigt at foretage ændringer der; ajourfører sproget, omarbejder teksten og gør opbygningen mere logisk, tager hensyn til den lovmæssige udvikling samt forenkler og moderniserer punktafgiftsprocedurene.

Endelig har Kommissionen valgt at medtage væsentlige elementer fra et tidligere forslag (KOM(2004)227) om en revidering af de nuværende artikler 7-10, som bl.a. omhandler reglerne om fjernsalg og som medlemsstaterne ikke hidtil har kunnet blive enige om.

## 2. Forslagets indhold

Forslaget indeholder følgende ændringer:

### A. Retsgrundlaget for EMCS

EMCS er et nyt elektronisk system til kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser. EMCS blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF af 16. juni 2003 om edb-mæssig registrering og kontrol af punktafgiftspligtige varers bevægelser. Siden da har systemet været under udarbejdelse og det forventes nu, at EMCS skal træde i kraft i sommeren 2009. Inden da skal cirkulationsdirektivets bestemmelser om varebevægelser under afgiftssuspension tilpasses, således at sådanne bevægelser bliver dækket af det nye elektroniske system.

Med ændringerne opnås et forenklet, papirløst handelsmiljø, hvor punktafgiftsmyndighederne får mere integrerede, hurtigere, risikoorienterede kontrolmetoder.

Forslagets kapitel IV indeholder de grundlæggende bestemmelser og procedurer, som gælder for punktafgiftspligtige varers bevægelser under afgiftssuspension under EMCS.

### B. Diverse tekniske ændringer

Kommissionen anser det endvidere for nødvendigt at foretage en række tekniske ændringer for:

- at føre sproget ajour af hensyn til nye lovfæstede normer
- at omarbejde teksten og gøre opbygningen mere logisk og at tage de bestemmelser ud, som ikke længere er relevante
- at tage hensyn til den lovmæssige udvikling og nye retsbegreber
- at forenkle og modernisere punktafgiftsprocedurer for at mindske punktafgiftsforpligtelserne for virksomheder, især virksomheder, der driver grænseoverskridende aktiviteter, uden at det går ud over punktafgiftskontrollen.

### C. Genfremstilling af væsentlige elementer fra et tidligere forslag

Kommissionen har endvidere valgt at medtage et tidligere forslag fra 2004 (KOM(2004)227), som foreslog ændringer til det nuværende direktivs artikel 7 – 10. Disse ændringer omhandler punktafgiftspligtige varers bevægelse efter overgang til forbrug og beskatning heraf og findes i forslagets kapitel V.

Nærmere bestemt foreslår Kommissionen:

- en ændring af beskatningsstedet ved fjernsalg fra forbrugslandet til oprindelseslandet, således at privatpersoner kan købe punktafgiftspligtige varer til eget forbrug hos en virksomhed i en anden medlemsstat og betale dette lands afgift, uanset om varen medbringes personligt eller ej. Det eneste krav er, at personen selv skal arrangere transporten

- en ophævelse af de vejledende mængdeangivelser for privatpersoners indførsel som personligt rejsegods af punktafgiftspligtige varer til eget forbrug, således at vurderingen af om der er tale om privat indførsel afhænger af transportformen, mængden, varens art, personens forretningsmæssige status og stedet hvor varerne befinder sig
- en ophævelse af medlemsstaternes mulighed for at bestemme, at ved køb af mineralolier forfalder punktafgiften i forbrugslandet, hvis disse transporteres af privatpersoner på andre måder end i køretøjets brændstoftanke eller i en egnet reservedunk.

### 3. Retsgrundlag

EF-traktatens art 93, der kræver høring af Europa-Parlamentet og enstemmig vedtagelse af medlemslandene.

### 4. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at forslaget ikke falder under Fællesskabets enekompetence, og at nærhedsprincippet derfor finder anvendelse.

Der findes allerede lovgivning på området og formålet med forslaget er at erstatte den gældende lovgivning med bestemmelser, der har samme funktion – nemlig at sikre, at det indre marked fungerer, især på området punktafgiftspligtige varer. Disse regler kan kun ændres af Fællesskabet, og medlemsstaternes lovgivning må ikke afvige fra de harmoniserede regler. Derfor kan formålet med forslaget kun nås ved handling af Fællesskabet.

Forslaget er derfor i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt, idet formålet med forslaget alene kan opfyldes på fællesskabsplan.

### 5. Europa-Parlamentets udtalelse

Europa-Parlamentets udtalelse er ikke modtaget endnu.

### 6. Høring

Skatteministeriet har sendt forslaget i høring med frist den 7. maj 2008 og modtaget høringssvar fra følgende:

Organisation	Høringssvar	Kommentar
Advokatsamfundet	Ingen bemærkninger	
Dansk Erhverv	Mener at forslaget om ændring af fjernslagsreglerne på ingen måde kan være i dansk interesse og advarer på det kraftigste mod dette. DE forudser, at en sådan ændring vil øge grænsehandlen betydeligt og besværliggøre	De refererede holdninger er i overensstemmelse med regeringens holdning.

	<p>forretningsbetingelserne for danske erhvervsdrivende på området.</p> <p>Kan heller ikke støtte en ophævelse af de vejledende mængdeangivelser, da det også vil medvirke til øget grænsehandel.</p>	
Dansk Industri	<p>Har ingen bemærkninger til indførelsen af EMCS og de redaktionelle ændringer, men kan ikke støtte revideringen af de nuværende artikler 7 – 10 om bl.a. fjernsalg.</p>	<p>De refererede holdninger er i overensstemmelse med regeringens holdning.</p>
De Samvirkende Købmænd	<p>Har kun bemærkninger til revideringen af de nuværende artikler 7 – 10. Fsva. forslaget om ændring af fjernsalgsreglerne advarer DSK kraftigt herimod. Det er ikke i dansk interesse, da Danmark benytter punktafgifter til en finansiering af velfærdssamfundet.</p> <p>Advarer også mod en ophævelse af de vejledende mængdeangivelser, da det vil medføre en helt ukontrollabel grænsehandel, som vil koste arbejdspladser og skatteindtægter i Danmark.</p>	<p>De refererede holdninger er i overensstemmelse med regeringens holdning.</p>
Foreningen Danske Revisorer	Ingen bemærkninger	
Foreningen Registrerede Revisorer	Ingen bemærkninger	
Oliebranchens Fællesrepræsentation	<p>Støtter indførelsen af EMCS, idet der dermed indføres et sikkert og ubureaukratisk system til håndtering af varetransport med punktafgiftspligtige varer over landegrænserne.</p>	<p>De refererede holdninger er i overensstemmelse med regeringens holdning.</p>

	<p>Har ingen bemærkninger til de tekniske ændringer. Kan ikke støtte ændringerne i kapitel 5 (de nuværende artikler 7 – 10), da det vil stille de danske olieselskaber i en ulige konkurrencemæssig situation ift. lande med lavere afgifter. Hvis trafikken med fyringsolie fra grænsehandelsbutikkerne legaliseres og systematiseres vil de danske olieselskaber miste indtjening og staten provenu.</p>	
Pantefogedforeningen i Danmark	<p>Foreningen har koncentreret sig om artikel 9 i forslaget, som regulerer opkrævning/inddrivelse.</p> <p>Foreningen mener, at hæftelsesforholdet ved flere debitorer på tværs ad medlemsstaterne bør præciseres.</p> <p>Derudover foreslås at der bør kunne ske grænseoverskridende inddrivelse ved, at fordringer overdrages mellem medlemsstaterne til en lovbestemt kurs.</p> <p>Endelig foreslås muligheden for at indrømme 3 års henstand, hvis det er usikkert hvem debitor er.</p>	<p>I det omfang at der foreligger tvivl, bør forholdet præciseres.</p> <p>De almindelige regler om gensidig bistand ved inddrivelse af udenlandske fordringer skal følges, således at der gælder samme regler for alle fordringer.</p> <p>Efterfølgende regulering af afgiftskravet vurderes at være mindre administrationskrævende end overdragelse af fordringer og administration af henstand.</p>
Philip Morris ApS	<p>Hilser forslaget velkommen og støtter, at reglerne kan og skal moderniseres, forenkles og gøres mere effektive.</p>	

	<p>Støtter alle de foreslåede tiltag, der forbedrer myndighedernes sporing af varebevægelser, og som reducerer risikoen for svindel.</p> <p>På trods af princippet om sikkerhedsstillelsens retsgyldighed i hele EU, så er der stadig væsensforskellige nationale lovgivninger. Virksomhederne kan ikke frit vælge udsteder af sikkerhedsstillelsen, fordi medlemslandene stiller krav om, at sikkerhedsstillelsen skal indhentes fra finansielle institutioner etableret i deres eget hjemland. PM ønsker harmonisering af sikkerhedsstillelserne og accept af én europæisk sikkerhedsstillelse for det totale EU afgiftstilsvar. Alternativt bør der indrettes et system med garanti-fracaldelse, som den der anvendes i toldlovgivningen.</p> <p>Støtter princippet om ikke-dobbeltskatning og den nye definition af force majeure.</p> <p>Hilser medlemslandenes muligheder for at indføre forenklede ordninger i</p>	<p>Skatteministeriet har noteret sig PM ønsker til enklere EU-harmoniserede sikkerhedsstillelsesregler. Fastsættelsen af disse regler er imidlertid et nationalt anliggende og der er ikke udsigt til en harmonisering på området.</p> <p>I cirkulationsdirektivet er der krav om, at der skal være stillet en sikkerhed for forfaldne punktafgifter også afgifter, der er forfaldne i et andet EU-land. Det er derfor umiddelbart Skatteministeriets opfattelse, at ordningen med garanti-fracaldelse ikke kan finde anvendelse her, men spørgsmålet undersøges nærmere.</p>
--	---	---

	<p>visse situationer velkommen.</p> <p>Glæder sig over tydeliggørelsen af den legale stilling for alternative bevisligheder.</p> <p>Fsva. forslaget om afskaffelse af de vejledende mængder for bl.a. tobaksprodukter sætter PM spørgsmålstegn ved, om det er i EU's eller medlemslandenes interesse at åbne op for det indre marked på denne måde. Noterer med tilfredshed referencen til helsebeskyttelsesgrunde for ikke totalt at åbne det indre marked. anbefaler en forebyggelse af omfattende grænsehandel og evt. indføre en grænse på 200 cigaretter per rejsende.</p>	<p>Skatteministeriet har ikke i øvrigt bemærkninger til de positive kommentarer.</p>
Skatterevisorforeningen	Ingen bemærkninger	
Vin og Spiritus Organisationen i Danmark	<p>Har kun bemærkninger til revideringen af de nuværende artikler 7 – 10. Fsva. forslaget om ændring af fjernsalgsreglerne advarer VSOD kraftigt herimod. Det er ikke i dansk interesse, da det vil betyde en markant stigning i grænsehandlen.</p> <p>Advarer også mod en ophævelse af de vejledende mængdeangivelser, da det vil medføre en markant stigning i grænsehandlen. Endvidere vil</p>	<p>De refererede holdninger er i overensstemmelse med regeringens holdning.</p>

	importen hurtigt blive sat i system.	
--	--------------------------------------	--

Høringssvarene er i øvrigt oversendt i deres helhed.

### **7. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er positiv overfor forslaget elementer om at skabe et retsgrundlag for EMCS og at modernisere, opdatere m.v. de nuværende regler.

Regeringen kan derimod fortsat ikke tilslutte sig de elementer, som er en genfremsættelse af væsentlige dele af et tidligere forslag om at ændre de nuværende artikler 7 – 10. Danmarks holdning har ikke ændret sig siden 2004.

Fsva. forslaget om ændring af beskatningsstedet fra forbrugslandet til oprindelseslandet er regeringen stærkt herimod, idet det vil få grænsehandlen til at eksplodere. Dette vil selvfølgelig medføre et betydeligt provenutab for staten, men det vil også skade dansk erhvervsliv, idet deres salg til danske forbrugere vil blive mindsket betydeligt.

Regeringen er også imod en ophævelse af de vejledende mængdeangivelser for, hvornår privatpersoners indførsel som rejsegods er til eget forbrug, medmindre de nationale myndigheder samtidig bemyndiges til at fastsætte egne (lavere) mængdebegrænsninger. De vejledende mængdeangivelser bør ikke være vejledende, som de er i dag, men derimod ultimative.

### **8. Generelle forventninger til andre medlemsstaters holdninger**

Det forventes, at medlemsstaterne er positivt stemt overfor de ændringer, der skal skabe retsgrundlaget for EMCS og de mere tekniske ændringer af hensyn til modernisering, opdatering m.v. af de nuværende regler.

For så vidt angår det genfremsatte forslag om ændring af de nuværende artikler 7 – 10 om bl.a. beskatning af punktafgiftspligtige varer ved vi, at der ikke tidligere har kunnet opnås enighed herom. Det forventes, at medlemsstaternes holdning er uændret og at flertallet af medlemsstaterne ikke ønsker endnu en drøftelse af de pågældende bestemmelser.

Det forventes derfor, at de foreslåede ændringer af de nuværende artikler 7 – 10 (forslagets kapitel V) vil blive taget ud af forslaget inden vedtagelsen grundet det tidspres der er for at få retsgrundlaget for EMCS på plads inden årets udgang.

Til orientering kan det endvidere oplyses, at de nordiske lande på et Nordisk Rådsmøde i 2004 besluttede at arbejde for at beholde de nuværende regler om forbrugslandsbeskatning ved fjernsalg.

### **9. Samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser**

Forslagets pkt. A og B vurderes ikke at have samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.



Det bemærkes dog, at i forbindelse med indførelsen af EMCS-systemet (jf. Europa-parlamentets og Rådets beslutning nr. 1152/2003/EF af 16. juni 2003) blev omkostningerne til systemet oprindeligt estimeret til ca. 29 mio. kr. (jf. grundnotat til Folketinget Europaudvalg af 9. januar 2002). I et supplerende grundnotat af 13. februar 2002 til Folketingets Europaudvalg, blev dette beløb imidlertid reduceret til ca. 6 mio. kr. Baggrunden for ændringen var baseret på de da foreliggende oplysninger samt en formodning om, at store dele af systemudviklingen skulle foregå in-house. Efterfølgende har Kommissionen arbejdet med at specificere systemet og udarbejde egentlige kravspecifikationer til medlemsstaterne. På basis af disse krav skønnes det nu, at udgifterne til EMCS-systemets første faser bliver i størrelsesordenen 30 mio. kr., idet der generelt ikke længere foretages in-house udvikling i SKAT, og systemudviklingen må derfor hentes via en ekstern leverandør.

Forslagets pkt. C vurderes at have betydelige samfundsøkonomiske og statsfinansielle konsekvenser, såfremt ændringerne gennemføres. Som ovenfor nævnt vil en ændring af beskatningsstedet ved fjernsalg øge grænsehandlen og dermed medføre et betydeligt provenutab for staten. Der er ikke foretaget nærmere provenuberegninger heraf, da der er overvejende sandsynlighed for, at dette element af forslaget vil blive slettet i forbindelse med forhandlingerne og dermed ikke vedtaget.

#### **10. Administrative og økonomiske konsekvenser for erhvervslivet**

Forslagets pkt. A skønnes som sådan ikke at have administrative eller økonomiske konsekvenser for erhvervslivet, men en gennemførelse af EMCS systemet på baggrund af beslutningen fra 2003 vil medføre, at den papirgang, der i dag er papirbaseret bliver elektronisk. Dette medfører en mere smidig arbejdsgang, men det forventes, at erhvervslivet vil få såvel økonomiske som administrative engangsbyrder, når de skal indrette sig på systemet, som er obligatorisk at anvende. Det forventes, at høringen af forslaget vil bidrage til denne analyse.

Forslagets pkt. B medfører ikke administrative eller økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

Forslagets pkt. C vil medføre negative økonomiske konsekvenser for den del af dansk erhvervsliv, som sælger disse varer.

#### **11. Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Forslaget kræver ændring af en række punktafgiftslove, hvori den nuværende papirbaserede procedure er beskrevet.

#### **12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg.**

Forslaget har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg i form af et grundnotat. Sagen har endvidere været forelagt til orientering den 30. maj 2008 i forbindelse med ECOFIN mødet den 3. juni 2008.