



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 5 augusti 2021
(OR. en)

11166/21

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0253 (NLE)**

**FISC 129
ECOFIN 800**

FÖRSLAG

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	4 augusti 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 445 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT om bemyndigande för Tyskland att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 445 final.

Bilaga: COM(2021) 445 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Tyskland att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

MOTIVERING

I enlighet med artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹ (mervärdesskattedirektivet) får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att tillämpa särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i detta direktiv, för att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 15 mars 2021 ansökte Tyskland om bemyndigande att få avvika från artikel 193 i mervärdesskattedirektivet när det gäller den person som är betalningsskyldig för mervärdesskatt vid överlåtelse av utsläppsrätter som handlas i det nationella systemet enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen (BEHG) av den 12 december 2019. Genom skrivelser av den 7 april 2021 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Tysklands ansökan. Genom en skrivelse av den 8 april 2021 underrättade kommissionen Tyskland om att den hade alla de uppgifter som den ansåg sig behöva för att kunna behandla ärendet.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Som allmän regel anges i artikel 193 i mervärdesskattedirektivet att mervärdesskatt ska betalas av den beskattningsbara person som utför en beskattningsbar leverans av varor eller ett beskattningsbart tillhandahållande av tjänster.

Enligt artikel 395 i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna, om de bemyndigats av rådet, genomföra åtgärder som avviker från bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet, för att förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Tyskland ansökte om en avvikelse från artikel 193 i mervärdesskattedirektivet för att utse beskattningsbara personer som tar emot överlåtelser av utsläppsrätter enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen (BEHG) av den 12 december 2019 som betalningsskyldiga för mervärdesskatt (förfarandet för omvänd betalningsskyldighet).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen² reglerar EU:s utsläppshandelssystem. Enligt direktivet får medlemsstaterna parallellt behålla sina egna nationella handelssystem.

Inom ramen för lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen har Tyskland skapat en rättslig ram för ett nationellt system för handel med utsläppsrätter för prissättning av utsläpp av växthusgaser från fossila bränslen, som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter. Lagen kommer att bidra till att uppnå nationella klimatmål, inbegripet det långfristiga målet om nettonollutsläpp av växthusgaser senast 2050 och utsläppsminskningsmålen enligt EU:s klimatförordning, samt förbättra energieffektiviteten.

Erfarenheterna av handel med utsläppsrätter har i allmänhet visat att denna sektor är mycket utsatt för omsättningsskattebedrägeri. Av denna orsak föreskrivs i artikel 199a.1 i

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

² EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.

mervärdesskattedirektivet en möjlighet för medlemsstaterna att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet vid överlåtelse av vissa utsläppsrätter och certifikat. Tyskland utnyttjar de möjligheter som anges i artikel 199a.1 a och f i mervärdesskattedirektivet och tillämpar förfarandet för omvänd betalningsskyldighet vid handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter och vid handel med certifikat för gas och elektricitet. Detta har bidragit till att minska skatteförlusterna i samband med överlåtelse av sådana utsläppsrätter och certifikat.

På grundval av denna erfarenhet måste man utgå från att handel med utsläppsrätter för bränsle enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen också skulle kunna utnyttjas för bedrägliga ändamål och att man därför kan förvänta sig förluster av omsättningsskatt på detta område. Ett särdrag i handeln med utsläppsrätter är att utsläppsrätterna snabbt, upprepade gånger och enkelt kan bytas ut, utan de kostnader som krävs exempelvis för transport av varor. De motsvarande leveranskedjorna döljs av ofta förekommande och snabba ägarbyten, vilket gör det mycket svårt för myndigheterna att upptäcka och därmed säkerställa att det korrekta skattebeloppet tas ut.

Det förväntas också att leveranskedjan kan omfatta bedrägeri via skenföretag som, när de upptäcks, antingen redan har försvunnit eller inte längre har några tillgångar, så att de undanhållna skatterna inte längre kan uppbäras av myndigheterna. I ett sådant scenario deklarerar förvärvaren av utsläppsrätterna i leveranskedjan den omsättningsskatt som anges i leverantörens faktura som avdragsgill ingående skatt enligt artiklarna 167 och 168 i mervärdesskattedirektivet, men leverantören betalar inte den fakturerade omsättningsskatten till skattemyndigheterna. Eftersom avdraget för ingående mervärdesskatt inte motsvaras av någon omsättningsskatteinkomst, utgör den ingående mervärdesskatten en skatteförlust för de tyska skattemyndigheterna.

Tillämpningen av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 199a.1 a och b i mervärdesskattedirektivet är begränsad till utsläppsrätter som handlas inom ramen för EU:s system för handel med utsläppsrätter. Därför ger artiklarna 199a.1 a och b i mervärdesskattedirektivet ingen rättslig grund för att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på handel med utsläppsrätter enligt nationella handelssystem som lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen.

Med hänsyn till utsläppshandelssektorns utsatthet för bedrägeri och till att det är omöjligt att tillämpa artiklarna 199a.1 a och b i mervärdesskattedirektivet på överlåtelser av utsläppsrätter enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen, föreslås därför att en särskild åtgärd införs som gör det möjligt för Tyskland att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på ovannämnda överlåtelser till och med den 31 december 2024. Med tanke på avvikelens tillämpningsområde och att det är en ny företeelse, som avser handel med utsläpp av växthusgaser från fossila bränslen, en sektor som är utsatt för bedrägeri, är det viktigt att utvärdera dess konsekvenser. Om Tyskland överväger en förlängning av den särskilda åtgärden efter 2024 bör Tyskland därför lämna in en ansökan om förlängning till kommissionen, åtföljd av en rapport om tillämpningen av den särskilda åtgärden senast den 31 mars 2024. Rapporten ska innehålla en bedömning av åtgärdens påverkan på bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri och antalet handlare och transaktioner som berörs av åtgärden.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Enligt artiklarna 199a.1a och b i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på överlåtelser av utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser, enligt definitionen i artikel 3 i direktiv 2003/87/EG, och för överlåtelse av andra enheter som verksamhetsutövare kan använda för att följa det direktivet.

Beviljandet av en avvikelse som gör det möjligt att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på överlåtelse av utsläppsrätter som avser utsläpp som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem, som regleras genom direktiv 2003/87/EG, är förenligt med de mål som eftersträvas i de ovannämnda bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Med tanke på vilken bestämmelse i mervärdesskattedirektivet som är den rättsliga grunden för förslaget, avser förslaget ett område där Europeiska unionen har exklusiv befogenhet. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

- **Proportionalitetsprincipen**

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljas en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför ingen förpliktelse.

Med hänsyn till avvikelens begränsade tillämpningsområde står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att förenkla skatteuppbörden och bekämpa skatteundandragande. Den går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

- **Val av instrument**

Förslaget instrument är rådets genomförandebeslut.

I enlighet med artikel 395 i mervärdesskattedirektivet är en avvikelse från de gemensamma mervärdesskattereglerna möjlig bara om rådet ger ett enhälligt bemyndigande på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett rådets genomförandebeslut är det lämpligaste instrumentet, eftersom det kan riktas till en enskild medlemsstat.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Det har inte genomförts något samråd med berörda parter. Detta förslag grundar sig på en ansökan från Tyskland och berör bara denna medlemsstat.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Det har inte behövts några externa sakkunnigutlåtanden.

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget till rådets genomförandebeslut syftar till att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt inom utsläppshandelssektorn, som är särskilt utsatt för mervärdesskattebedrägeri. Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet bör hjälpa Tyskland att stävja mervärdesskattebedrägeri inom denna sektor. Den avvikande åtgärden kommer således att kunna få positiva konsekvenser.

På grund av avvikelsens snäva tillämpningsområde och den begränsade tillämpningsperioden kommer konsekvenserna under alla omständigheter att vara begränsade.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget har inga konsekvenser för skyddet av de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte EU:s budget negativt.

5. ÖVRIGA INSLAG

Förslaget innehåller en tidsfristklausul fastställd till den 31 december 2024.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Tyskland att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹, särskilt artikel 395.1 första stycket,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 193 i direktiv 2006/112/EG är det som regel den beskattningsbara person som levererar varor eller tillhandahåller tjänster som ska betala mervärdesskatt till skattemyndigheterna.
- (2) Genom en skrivelse av den 15 mars 2021 lämnade Tyskland in en ansökan till kommissionen om bemyndigande att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG när det gäller personer som är skyldiga att betala mervärdesskatt vid överlåtelse av utsläppsrätter som handlas i ett nationellt handelssystem enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen² (*Brennstoffemissionshandelsgesetz*, BEHG) av den 12 december 2019 (*ansökan*).
- (3) I enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG sände kommissionen genom skrivelser av den 7 april 2021 ansökan till övriga medlemsstater, och underrättade genom en skrivelse av den 8 april 2021 Tyskland om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.
- (4) Enligt artikel 199a.1 a och b i direktiv 2006/112/EG får medlemsstaterna utse beskattningsbara personer som tar emot överlåtelser av utsläppsrätter för utsläpp av växthusgaser, enligt definitionen i artikel 3 i rådets direktiv 2003/87/EG³, och överlåtelse av andra enheter som verksamhetsutövare kan användas för att följa det direktivet, som betalningsskyldiga för mervärdesskatt (*förfarandet för omvändbetalningsskyldighet*). Dessa bestämmelser infördes i direktiv 2006/112/EG genom rådets direktiv 2010/23/EU⁴ för att bidra till bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri. Tillämpningen av förfarandet för omvänd

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

² *Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen* (BGBl. I S. 2728).

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).

⁴ Rådets direktiv 2010/23/EU av den 16 mars 2010 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa tjänster som är känsliga för bedrägeri (EUT L 72, 20.3.2010, s. 1).

betalningsskyldighet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 199a.1 a och b i direktiv 2006/112/EG är begränsad till utsläppsrätter som handlas inom ramen för EU:s utsläppshandelssystem.

- (5) Genom lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen har Tyskland skapat en rättslig ram för ett nationellt system för handel med utsläppsrätter som omfattar utsläpp som inte omfattas av EU:s utsläppshandelssystem. Därför ger artiklarna 199a.1 a och b i direktiv 2006/112/EG ingen rättslig grund för att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på handel med utsläppsrätter enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen.
- (6) Enligt Tyskland är handeln med utsläppsrätter mycket utsatt för mervärdesskattebedrägeri. Handel med utsläppsrätter för bränsleutsläpp enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen kan utnyttjas för bedrägliga ändamål på samma sätt som i EU:s utsläppshandelssystem. Utsläppsrätter kan snabbt, upprepade gånger och enkelt bytas ut. De ofta förekommande och snabba ägarbytena av dessa utsläppsrätter gör det mycket svårt för myndigheterna att upptäcka och därmed säkerställa att ett korrekt skattebelopp tas ut. Förvärvaren av utsläppsrätterna, som är en beskattningsbar person med avdragsrätt, kan dra av den ingående mervärdesskatten, utan att leverantören har betalat den fakturerade omsättningsskatten till skattemyndigheterna. Deltagande i leveranskedjan vid bedrägeri via skenföretag, som snabbt försvinner eller inte har några tillgångar, hindrar i synnerhet myndigheterna från att uppbära den undanhållna skatten, vilket har en negativ påverkan på budgeten. För att avhjälpa förlusten av offentliga inkomster ansöker Tyskland om en avvikelse från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG för att bemyndigas att få införa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet vid överlåtelse av utsläppsrätter.
- (7) Ett fastställande av mottagaren som den beskattningsbara person som ska betala mervärdesskatten i dessa fall skulle förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande och skatteflykt. Tyskland bör därför bemyndigas att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på överlåtelse av utsläppsrätter som handlas i ett nationellt handelssystem enligt lagen om handel med utsläppsrätter för bränslen.
- (8) Den särskilda åtgärden bör vara tidsbegränsad. Tyskland bör därför bemyndigas att få tillämpa den åtgärden till och med den 31 december 2024.
- (9) Det är med tanke på den särskilda åtgärdens omfattning och att det är en ny företeelse viktigt att utvärdera dess konsekvenser. Om Tyskland skulle överväga en förlängning av den särskilda åtgärden efter 2024 bör landet därför lägga fram en rapport för kommissionen innehållande en översyn av den särskilda åtgärden tillsammans med ansökan om förlängning senast den 31 december 2024. Rapporten ska innehålla en bedömning av åtgärdens påverkan på bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri och antalet handlare och transaktioner som berörs av åtgärden.
- (10) Den avvikande åtgärden kommer inte att ha en negativ påverkan på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Genom avvikelse från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Tyskland att föreskriva att den person som är betalningsskyldig för mervärdesskatt är den beskattningsbara person till vilken överlåtelse av utsläppsrätter som handlas i ett nationellt handelssystem enligt lagen om

handel med utsläppsrätter för bränslen (*Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*) av den 12 december 2019 görs.

Artikel 2

Detta beslut upphör att gälla den 31 december 2024.

En ansökan om förlängning av den särskilda åtgärd som föreskrivs i detta beslut ska lämnas in till kommissionen senast den 31 mars 2024 och åtföljas av en rapport om tillämpningen av denna åtgärd som innehåller en bedömning av åtgärdens påverkan på bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri och antalet handlare och transaktioner som berörs av åtgärden.

Artikel 3

Detta beslut riktar sig till Förbundsrepubliken Tyskland.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*