



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 12. juli 2024
(OR. en)

12259/24

Interinstitutionel sag:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	12. juli 2024
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2024) 294 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om ændring af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 for så vidt angår en forlængelse af tilladelsen til Tyskland til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2024) 294 final.

Bilag: COM(2024) 294 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.7.2024
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

**om ændring af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 for så vidt angår en
forlængelse af tilladelsen til Tyskland til at anvende en særlig foranstaltning, der
fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem**

BEGRUNDELSE

I henhold til artikel 395, stk. 1, i direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹ (herefter "momsdirektivet") kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i nævnte direktiv, for at forenkle momsopkrævningen eller for at undgå visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved brev registreret i Kommissionen den 19. februar 2024 anmodede Tyskland om tilladelse til fortsat at anvende den særlige foranstaltning vedrørende den person, der er forpligtet til at betale momsen i tilfælde af overdragelse af emissionskvoter, der handles i det nationale system efter loven om handel med brændstofkvoter (BEHG) af 12. december 2019, hvorved anvendelsen af den særlige foranstaltning, der blev indrømmet ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 af 5. oktober 2021², blev forlænget under fravigelse af momsdirektivets artikel 193. I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 27. marts 2024 de øvrige medlemsstater om Tysklands anmodning. Kommissionen underrettede ved brev af 2. april 2024 Tyskland om, at den havde alle de oplysninger, som den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Det fremgår af momsdirektivets artikel 193, at det som hovedregel er den afgiftspligtige person, som foretager en leverance af varer eller ydelser, der er momsbetalingspligtig.

Ifølge momsdirektivets artikel 395 kan medlemsstaterne anvende foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i momsdirektivet, for at forenkle momsopkrævningen eller for at hindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse, hvis de er blevet godkendt af Rådet.

Tyskland anmodede i 2021 om en fravigelse af momsdirektivets artikel 193 med henblik på at udpege afgiftspligtige personer, der modtager overførsler af emissionskvoter i henhold til lov om handel med brændstofemissionskvoter (BEHG) af 12. december 2019, som betalingspligtige for momsen (ordningen om omvendt betalingspligt). Anmodningen blev godkendt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 af 5. oktober 2021, som udløber den 31. december 2024.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet³ regulerer handelen med kvoter for drivhusgasemissioner i EU (EU's emissionshandelssystem eller EU ETS). Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at opretholde deres egne nationale handelssystemer parallelt.

I kraft af BEHG har Tyskland skabt en retlig ramme for en national emissionshandelsordning for prissætning af drivhusgasemissioner fra fossile brændstoffer, som ikke er omfattet af EU's

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 af 5. oktober 2021 om at give Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 360 af 11.10.2021, s. 117).

³ EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32.

emissionshandelssystem. Loven vil bidrage til at nå nationale klimamål, herunder det langsigtede mål om nul nettodrivhusgasemissioner inden 2050, og reduktionsmålene i EU's klimaforordning samt til at forbedre energieffektiviteten.

Erfaringerne med handel med kvoter har generelt vist, at denne sektor er meget sårbar over for momssvig. Momsdirektivet giver derfor i artikel 199a, stk. 1, medlemsstaterne mulighed for at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på overførsel af visse kvoter og certifikater. Tyskland gør brug af mulighederne i momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og f), og anvender ordningen om omvendt betalingspligt på handel med kvoter for drivhusgasemissioner under EU's emissionshandelssystem og på handel med gas- og elcertifikater. Dette har bidraget til at reducere momstab i forbindelse med overførsel af sådanne kvoter og certifikater.

Henset til erfaringerne med handel med kvoter i relation til EU ETS må det antages, at handel med kvoter for brændstofemissioner i henhold til BEHG også kan udnyttes til svigagtige formål, og at der derfor må forventes tab af omsætningsafgift på dette område. Et særligt træk ved handel med emissionskvoter er, at kvoterne hurtigt, gentagne gange og nemt, kan udveksles uden de omkostninger, der f.eks. er forbundet med transport af varer. De anvendte forsyningskæder sløres af de hyppige og hurtige ejerskabsændringer, hvilket gør det meget vanskeligt for myndighederne at afsløre og dermed sikre, at der opkræves et passende afgiftsbeløb.

Det forventes også, at forsyningskæden kan omfatte "forsvundne forhandlere", som, når de opdages, enten allerede er forsvundet eller ikke længere har aktiver, således at den unddragne afgift ikke længere kan opkræves af myndighederne. I et sådant tilfælde angiver køberen af kvoterne i forsyningskæden den omsætningsafgift, der er anført på leverandørens faktura, som fradragsberettiget indgående moms i henhold til momsdirektivets artikel 167 og 168, men leverandøren betaler ikke den fakturerede omsætningsafgift til skattemyndighederne. Da fradraget for den indgående moms ikke modsvares af noget omsætningsafgiftsprovenu, udgør den indgående moms et afgiftstab for de tyske skattemyndigheder.

Anvendelsen af ordningen om omvendt betalingspligt for handel med drivhusgasemissioner i henhold til momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), er begrænset til kvoter, der handles inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem. Momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), giver derfor ikke hjemmel til at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på handel med kvoter under nationale handelssystemer som f.eks. BEHG.

I overensstemmelse med artikel 2 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 forelagde Tyskland sammen med anmodningen om forlængelse en rapport med en bedømmelse af foranstaltningen. Ifølge de tyske myndigheder bidrog den særlige foranstaltning til at forhindre skatteunddragelse og skatteundgåelse i sektoren for handel med emissionskvoter, og de finder gode grunde til at fortsætte med en sådan procedure.

I betragtning af sårbarheden over for svig i kvotehandelssektoren og den manglende mulighed for at anvende momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), på overførsler af kvoter inden for rammerne af BEHG er det derfor hensigtsmæssigt at give Tyskland tilladelse til fortsat at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på ovennævnte overførsler indtil den 31. december 2026.

Såfremt Tyskland overvejer at forlænge den særlige foranstaltning ud over 2026, bør landet senest den 31. marts 2026 indgive en anmodning om forlængelse til Kommissionen ledsaget af en rapport om anvendelsen af den særlige foranstaltning. Rapporten skal indeholde en

vurdering af foranstaltningens indvirkning på bekæmpelsen af momssvig og antallet af handlende og transaktioner, der berøres af foranstaltningen.

Det fremgår af momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), at muligheden for at anvende ordningen for omvendt betalingspligt for handel med drivhusgasemissioner udløber den 31. december 2026. Kommissionen vil vurdere, om handel med kvoter inden for rammerne af nationale handelssystemer såsom BEHG også bør medtages i de leverancer, der er omfattet af ordningen for omvendt betalingspligt, hvis der fremsættes et nyt forslag herom.

Derfor er forlængelsen af denne undtagelse begrænset til to år, så den falder sammen med datoen den 31. december 2026.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), giver medlemsstaterne mulighed for at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på overførsel af kvoter til udledning af drivhusgasser som defineret i artikel 3 i direktiv 2003/87/EF og på overførsel af andre enheder, der kan anvendes af erhvervsdrivende til overholdelse af samme direktiv.

Forlængelse af en særlig foranstaltning, der gør det muligt at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på transmission af kvoter, der vedrører emissioner, som ikke er omfattet af EU's emissionshandelsordning, der er reguleret ved direktiv 2003/87/EF, er i overensstemmelse med de mål, der forfølges med ovennævnte bestemmelser i momsdirektivet.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Artikel 395 i momsdirektivet.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som forslaget bygger på, finder nærhedsprincippet ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Afgørelsen vedrører en tilladelse, der indrømmes en medlemsstat på dennes egen anmodning, og udgør ikke en forpligtelse.

På grund af fravigelsens begrænsede anvendelsesområde står den særlige foranstaltning i rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig at forenkle momsopkrævningen og bekæmpe momsunddragelse. Den går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

- **Valg af retsakt**

Den foreslåede retsakt er en gennemførelsesafgørelse vedtaget af Rådet.

I henhold til momsdirektivets artikel 395 er en fravigelse af de fælles momsregler kun mulig, hvis Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen giver tilladelse til det. En gennemførelsesafgørelse vedtaget af Rådet er det bedst egnede reguleringsmiddel, da den kan rettes til individuelle medlemsstater.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Der er ikke gennemført en høring af interesserede parter. Forslaget er baseret på en anmodning fra Tyskland og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der har ikke været behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse har til formål at forebygge visse former for momsunddragelse eller -undgåelse i kvotehandelssektoren, som er særlig sårbar over for momssvig. Ordningen om omvendt betalingspligt bør hjælpe Tyskland med at bekæmpe momssvig i denne sektor. Fravigelsesforanstaltningen vil derfor potentielt have en positiv indvirkning.

Tyskland oplyste, at der ikke blev konstateret momsunddragelse i den relevante periode på grund af den særlige foranstaltning vedrørende handelen med emissionskvoter, der har hjemmel i loven om handel med brændstofemissioner.

På grund af den særlige foranstaltnings snævre anvendelsesområde og dens begrænsede tidsmæssige anvendelse vil virkningerne heraf under alle omstændigheder være begrænsede.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negative virkninger for EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

Forslaget indeholder en udløbsklausul, der er fastsat til den 31. december 2026.

Der bør sammen med anmodningen om forlængelse indsendes en rapport med en gennemgang af foranstaltningen til Kommissionen senest den 31. marts 2026.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 for så vidt angår en forlængelse af tilladelsen til Tyskland til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹, særlig artikel 395, stk. 1, første afsnit,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det fremgår af artikel 193 i direktiv 2006/112/EF, at det som hovedregel påhviler den afgiftspligtige person, som foretager en levering af varer eller ydelser, at betale merværdiafgiften (momsen) til afgiftsmyndighederne.
- (2) I overensstemmelse med Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778² fik Tyskland tilladelse til indtil den 31. december 2024 at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF ("den særlige foranstaltning"), med henblik på at udpege den afgiftspligtige person, der modtager overførsler af emissionskvoter i henhold til BEHG, som betalingspligtig for momsen.
- (3) Ved brev registreret i Kommissionen den 19. februar 2024 anmodede Tyskland om forlængelse af den særlige foranstaltning, der blev indrømmet ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778, og dermed om tilladelse til fortsat at anvende den særlige foranstaltning ud over den 31. december 2024 ("anmodningen").
- (4) I henhold til artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF underrettede Kommissionen ved breve af 27. marts 2024 de øvrige medlemsstater om Tysklands anmodning og meddelte Tyskland ved brev af 2. april 2024, at den rådede over alle nødvendige oplysninger for at kunne vurdere anmodningen.
- (5) Ifølge de oplysninger, som Tyskland har givet, har den faktiske situation, som berettigede anvendelsen af den særlige foranstaltning, ikke ændret sig. Tyskland forelagde sammen med anmodningen Kommissionen en rapport om de generelt positive praktiske erfaringer, der viser, at anvendelsen af ordningen for omvendt betalingspligt i forbindelse med overførsel af emissionskvoter i henhold til BEHG har vist sig at være nyttig i praksis. Ordningen er et vigtigt element i bekæmpelsen af

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 om at give Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 360 af 11.10.2021, s. 117), ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj.

momssvig, hvis betydning forventes at stige i de kommende år på grund af ændrede markedsvilkår.

- (6) Den tilladelse, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778, bør derfor forlænges. Forlængelsen af tilladelsen bør være tidsbegrænset, således at den særlige foranstaltningens effektivitet og hensigtsmæssighed kan vurderes. Fravigelsesforanstaltningen bør derfor udløbe den 31. december 2026.
- (7) Såfremt Tyskland ønsker at forlænge den særlige foranstaltning ud over 2026, bør landet sammen med anmodningen om forlængelse indgive en rapport med en vurdering af den særlige foranstaltning til Kommissionen senest den 31. marts 2026. Rapporten bør indeholde en vurdering af foranstaltningens indvirkning på bekæmpelsen af momssvig og antallet af handlende og transaktioner, der berøres af foranstaltningen.
- (8) Den særlige foranstaltning får ingen negative indvirkninger på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.
- (9) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Artikel 2 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1778 affattes således:

"Artikel 2

Denne afgørelse udløber den 31. december 2026.

Enhver anmodning om forlængelse af den foranstaltning, der er omhandlet i denne afgørelse, skal indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2026 og ledsages af en rapport, der omfatter en vurdering af foranstaltningen og dens indvirkning på bekæmpelsen af momssvig og antallet af erhvervsdrivende og transaktioner, der berøres af foranstaltningen.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*