



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 21.12.2016
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde

{SWD(2016) 457 final}

{SWD(2016) 458 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Den 7 april 2016 antog kommissionen handlingsplanen för moms¹ som innehåller mål och åtgärder för att modernisera EU:s system för mervärdesskatt. Den bygger på det arbete som genomförts sedan meddelandet om mervärdesskattens framtid² som följde efter det omfattande samråd som inleddes genom kommissionens grönbok om mervärdesskattens framtid³.

Inrättandet av ett stabilt gemensamt mervärdesskatteområde i Europa är en av de nyckelåtgärder som tillkännagetts av kommissionen i dess handlingsplan. Det kommer att kräva upprättandet av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för EU-intern handel över gränserna mellan företag (B2B) i syfte att ersätta det nuvarande systemet som avsågs vara av övergångskaraktär.

I enlighet med vad som överenskommits med Europaparlamentet och rådet kommer det slutgiltiga mervärdesskattesystemet att grundas på principen om beskattning i varornas bestämmelseland (den så kallade *destinationsprincipen*), medan det nuvarande systemet grundar sig på undantag från skatteplikt för leverans av varor i avgångsmedlemsstaten. Därför tillkännagav kommissionen sin avsikt att under 2017 lägga fram ett lagstiftningsförslag för det slutgiltiga momssystemet för gränsöverskridande handel på grundval av denna beskattning.

Eftersom utformning, antagande och genomförande av en så stor förändring sannolikt kommer att ta viss tid, är kommissionen medveten om behovet av att arbeta parallellt med andra initiativ, särskilt avseende brådskande åtgärder för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri och, därefter, mervärdesskattegapet, dvs. skillnaden mellan de förväntade momsintäkterna och den moms som i praktiken indrivs av skattemyndigheterna. Detta mervärdesskattegap har nått en alarmerande hög nivå på nästan 160 miljarder euro⁴ varav gränsöverskridande bedrägerier står för cirka 50 miljarder euro i förlorade skatteintäkter varje år⁵.

Som en av dessa omedelbara åtgärder övervägde kommissionen, på begäran av vissa medlemsstater, möjligheten att tillåta medlemsstaterna att tillfälligt tillämpa omvänd betalningsskyldighet som skulle avvika från de allmänna principerna i momsdirektivet⁶, dvs. uppdelade betalningar. För detta ändamål åtog sig kommissionen att grundligt utvärdera de politiska, rättsliga och ekonomiska följderna av en sådan tillfälligt omvänd betalningsskyldighet innan den lägger fram sina slutsatser.

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut, Bryssel, (COM(2016)148 final, 7.4.2016).

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om mervärdesskattens framtid – Mot ett enklare, robustare och effektivare mervärdesskattesystem som anpassats till den inre marknaden (KOM(2011)851, 6.12.2011).

³ Grönbok om mervärdesskattens framtid – Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem (KOM(2010) 695 slutlig, 1.12.2010).

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States:2016 Final Report*

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report*.

⁶ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 11.12.2006, s. 1).

Denna djupgående utvärdering på teknisk nivå av omvänd betalningsskyldighet, med ett tröskelvärde på 10 000 euro per faktura, har genomförts och presenterats vid Ekofinrådets möte den 17 juni 2016. I samband med en politisk överenskommelse om EU:s allmänna bedrägeribekämpningspolitik gjorde kommissionen följande uttalande till Ekofinrådets mötesprotokoll: *”Kommissionen förbinder sig att före årets slut lägga fram ett lagstiftningsförslag som gör det möjligt för enskilda medlemsstater att avvika från det gemensamma systemet för mervärdesskatt för att tillämpa ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet för inhemska leveranser som överstiger ett visst tröskelvärde med bevarande av den inre marknaden.”*

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Syftet med lagstiftningsförslaget är begränsat i tid och omfattning och påverkar inte utvecklingen av ett slutligt mervärdesskattesystem baserat på beskattning av gränsöverskridande leveranser.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Genom direktivet ändras mervärdesskattedirektivet på grundval av artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Eftersom det är fråga om undantag från den grundläggande principen om uppdelad betalning, är en särskild rättslig grund för en sådan tillfällig tillämpning av omvänd betalningsskyldighet för varor och tjänster över ett visst tröskelvärde den bästa vägen framåt. Detta ligger i linje med handlingsplanen för moms.

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

Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Medlemsstaterna kan inte agera på egen hand eftersom enskilda medlemsstaters tillämpning av omvänd betalningsskyldighet inte kan betraktas som ett ”normalt” undantag enligt artikel 395 i mervärdesskattedirektivet, då det innebär en grundläggande ändring av mervärdesskattesystemet. Därför kräver möjligheten för enskilda medlemsstater att tillämpa omvänd betalningsskyldighet ett förslag från kommissionen om att ändra momsdirektivet för att möjliggöra ett sådant undantagssystem. Förslaget ger fortfarande en hög grad av subsidiaritet för medlemsstaterna, eftersom tillämpningen av mekanismen är frivillig och medlemsstaterna kan besluta huruvida de vill begära ett undantag, förutsatt att kriterierna är uppfyllda.

- **Proportionalitetsprincipen**

På grund av sin frivilliga och tillfälliga karaktär står åtgärden i proportion till syftet, som är att bekämpa bedrägerier i vissa medlemsstater som inte har den administrativa kapacitet som krävs för att effektivt ta itu med, eller står inför en kraftig ökning av mervärdesskattebedrägerier. Beviljande av omvänd betalningsskyldighet omfattas av på förhand fastställda kriterier som syftar till att begränsa åtgärdens tillämpningsområde till medlemsstater som är särskilt drabbade av karusellbedrägerier. I detta sammanhang anses ett mervärdesskattegap som på mer än 5 procentenheter över EU:s medianvärde och en karusellbedrägerinivå inom medlemsstatens totala mervärdesskattegap på mer än 25 % vara

ett rimligt och representativt kriterium för att fastställa vilka medlemsstater som påverkas mer än genomsnittligt. Dessutom, på grund av osäkerheten om åtgärdens effekter i fråga om bedrägerier som flyttar, bör medlemsstater som gränsar till en medlemsstat som tillämpar omvänd betalningsskyldighet också bemyndigas att tillämpa omvänd betalningsskyldighet på vissa villkor.

Effekten på den inre marknaden bör övervakas noga. För detta ändamål bör kommissionen i en skyddsklausul ges befogenhet att utan retroaktiv verkan upphäva undantag om deras inverkan på den inre marknaden skulle vara negativ.

- **Val av instrument**

Ett direktiv föreslås för att ändra mervärdesskattedirektivet.

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

- **Samråd med berörda parter**

Inga särskilda samråd med berörda parter har genomförts.

Det öppna samrådet om grönboken om mervärdesskattens framtid – Mot ett enklare, robustare och mera effektivt mervärdesskattesystem som anpassats till den inre marknaden (KOM(2010)695), som ledde till cirka 1700 bidrag, gav kommissionen en bättre bild av problemen och deras möjliga lösningar, bland annat när det gäller omvänd betalningsskyldighet. Mer detaljer finns i bilaga 2 till konsekvensbedömningen.

Skattemyndigheter och näringslivsrepresentanter har diskuterat frågan vid ett möte med gruppen för mervärdesskattens framtid och expertgruppen för mervärdesskatt i februari 2016, som gav kommissionen en allsidig bild av synpunkterna på ett eventuellt genomförande och tillämpning av ett sådant system.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Den expertgrupp för frågor om mervärdesskatt som bistår och råder kommissionen på mervärdesskatteområdet vid utarbetandet av rättsakter och andra strategiska initiativ rådfrågades, som nämnt, i februari 2016.

I sitt yttrande av den 28 juni 2016 efterlyste Refit-plattformen ett enklare och mer grundläggande mervärdesskattesystem i EU och lyfte särskilt fram de hinder som uppkommit på den inre marknaden och i administrativa hänseenden⁷.

Många yttranden antagna av branschorganisationer och vetenskapliga publikationer har beaktats.

- **Konsekvensbedömning**

Konsekvensbedömningen lades fram för nämnden för lagstiftningskontroll för första gången den 27 september 2016, och ett sammanträde hölls den 26 oktober 2016. På grundval av nämndens yttrande lades ett nytt utkast fram inför nämnden, som avgav ett positivt yttrande

⁷

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

den 28 november 2016 med rekommendationer, särskilt om att ta med ett bästa och ett värsta scenario⁸ (se även bilaga 1 i den konsekvensbedömning som åtföljer detta förslag).

I konsekvensbedömningen identifierades det lämpligaste alternativet, ett undantag för att tillämpa omvänd betalningsskyldighet för vissa medlemsstater som uppfyller förutfastställda kriterier, på frivillig basis och på alla varor och tjänster med ett tröskelvärde på över 10 000 euro per faktura. Detta alternativ innebär en kortsiktig lösning för medlemsstater som är särskilt utsatta för karusellbedrägerier. Det minimerar de negativa effekterna på den inre marknaden genom att begränsa flyttning av bedrägerier mellan medlemsstater. En skyddsklausul planeras för en händelse att negativa effekter skulle uppstå på den inre marknaden.

4. ÖVRIGA INSLAG

Förslaget innehåller en bestämmelse om tidsbegränsning.

⁸ Sammanfattningen finns under följande länk:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller tillfällig tillämpning av ett allmänt förfarande för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 113,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europaparlamentets yttrande,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande,
i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och
av följande skäl:

- (1) I sin handlingsplan för moms⁹ tillkännagav kommissionen sin avsikt att lägga fram ett förslag om ett slutgiltigt system för mervärdesskatt för gränsöverskridande B2B-handel mellan medlemsstaterna på grundval av beskattningen av gränsöverskridande leveranser av varor och tjänster.
- (2) Med tanke på den nuvarande omfattningen av momsbedrägerier och det faktum att inte alla medlemsstater påverkas lika mycket av detta bedrägeri, och med tanke på att det kommer att ta flera år innan det slutgiltiga mervärdesskattesystemet införs, kan vissa brådskande och specifika åtgärder bli nödvändiga.
- (3) I detta sammanhang har vissa medlemsstater begärt att få tillämpa en allmän omvänd betalningsskyldighet med ett visst tröskelvärde per faktura, som ett undantag från en av de allmänna principerna i det nuvarande mervärdesskattesystemet (systemet med delbetalningar), i syfte att åtgärda endemiska karusellbedrägerier. Karusellbedrägerier har sin grund framför allt i det nuvarande undantaget från skatteplikt för gemenskapsinterna leveranser, vilket tillåter momsfrist förvärv av varor. Vissa marknadsaktörer ägnar sig sedan åt skattebedrägeri genom att underlåta att till skattemyndigheterna betala in den mervärdesskatt som de tagit emot från sina kunder. Dessa kunder, som kan visa upp giltiga fakturor, har dock rätt att dra av moms. Samma varor kan levereras igen flera gånger som momsbefriad gemenskapsintern omsättning. Liknande karusellbedrägerier kan också förekomma när tjänster tillhandahålls. Genom att den beskattningsbara person till vilken varorna eller tjänsterna levereras utses till betalningsskyldig för mervärdesskatten innebär undantaget att möjligheten att ägna sig åt den formen av skatteflykt undanröjs.

⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en handlingsplan för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut, Bryssel, (COM(2016)148 final, 7.4.2016).

- (4) För att begränsa risken för att bedrägerier flyttar mellan medlemsstater, bör alla medlemsstater som uppfyller vissa kriterier i fråga om bedrägeri, särskilt när det gäller karusellbedrägeri, och som kan visa att andra kontrollåtgärder inte är tillräckliga för att motverka sådana bedrägerier, tillåtas att tillämpa omvänd betalningsskyldighet.
- (5) Dessutom bör även angränsande medlemsstater som upplever en allvarlig risk för att bedrägerierna flyttar till deras territorium, till följd av att mekanismen med omvänd betalningsskyldighet godkänns i en annan medlemsstat, tillåtas att använda omvänd betalningsskyldighet om andra kontrollåtgärder inte skulle räcka för att motverka risken för bedrägeri.
- (6) Om medlemsstaterna väljer att tillämpa omvänd betalningsskyldighet bör de tillämpa denna mekanism på alla leveranser av varor och tjänster över ett visst tröskelvärde per faktura. Omvänd betalningsskyldighet bör inte begränsas till en viss sektor.
- (7) Medlemsstater som väljer att tillämpa omvänd betalningsskyldighet bör införa särskilda elektroniska rapporteringsskyldigheter för beskattningsbara personer så att de kan garantera att den omvända betalningsskyldigheten fungerar effektivt i praktiken och övervakas väl. De bör kunna upptäcka och förebygga alla nya former av skattebedrägeri.
- (8) I syfte att på ett öppet sätt bedöma vilka effekter omvänd betalningsskyldighet har på bedrägerier, bör dessa medlemsstater på förhand fastställ bedömningskriterier som möjliggör en bedömning av bedrägeriernas omfattning före och efter tillämpningen av den omvända betalningsskyldigheten.
- (9) För att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av detta direktiv bör kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter när det gäller beviljande av tillstånd till den ansökande medlemsstaten i syfte att införa omvänd betalningsskyldighet.
- (10) De medlemsstater som väljer att tillämpa omvänd betalningsskyldighet bör begära att kommissionen godkänner tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet, och tillhandahålla den information som kommissionen behöver för att kunna bedöma denna begäran. Vid behov bör kommissionen kunna begära ytterligare information.
- (11) Med tanke på de oväntade effekter som en sådan omvänd betalningsskyldighet kan ha för den inre marknadens funktion på grund av eventuell flytt av bedrägerier till andra medlemsstater som inte tillämpar mekanismen, bör kommissionen, som en skyddsåtgärd, ha möjlighet att upphäva alla genomförandebeslut om att godkänna ansökningar om omvänd betalningsskyldighet.
- (12) Med tanke på de osäkra effekter som en sådan mekanism kan ha, bör den vara tidsbegränsad.
- (13) I syfte att noga övervaka effekterna på den inre marknaden bör samtliga medlemsstater, om omvänd betalningsskyldighet används i åtminstone en medlemsstat, lägga fram rapporter till kommissionen för att möjliggöra en bedömning av effekterna på bedrägerier, fullgörandekostnaderna för företagen och eventuell flytt av bedrägerier på grund av tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet.
- (14) Direktiv 2006/112/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Följande artikel 199c ska införas i direktiv 2006/112/EG:

”Artikel 199c

1. Till och med den 30 juni 2022 får en medlemsstat genom undantag från artikel 193, som allmän omvänd betalningsskyldighet, föreskriva att den person som är skyldig att betala mervärdesskatt är den beskattningsbara person till vilken varor levereras eller tjänster tillhandahålls över en tröskel på 10 000 euro per faktura.

En medlemsstat som önskar genomföra omvänd betalningsskyldighet ska uppfylla följande villkor:

- (a) Den ska ha ett mervärdesskattegap, uttryckt som en procentandel av den totala mervärdesskatteskulden, på minst 5 procentenheter över gemenskapens medianvärde för mervärdesskattegapet.
- (b) Den ska ha en karusellbedrägerinivå inom sitt totala mervärdesskattegap på mer än 25 %.
- (c) Den ska ha konstaterat att andra kontrollåtgärder inte är tillräckliga för att bekämpa karusellbedrägerier inom sitt territorium.

Medlemsstaten ska till en ansökan enligt punkt 4 foga en beräkning av mervärdesskattegapet enligt den metod och de siffror som finns tillgängliga i den senaste rapporten om mervärdesskattegapet som offentliggjorts av kommissionen.

2. Till och med den 30 juni 2022 får en medlemsstat föreskriva att den betalningsskyldige för mervärdesskatt är den beskattningsbara person till vilken varor levereras eller tjänster tillhandahålls över en tröskel på 10 000 euro per faktura om denna medlemsstat

- (a) har en gemensam gräns med en medlemsstat som har fått tillstånd att tillämpa omvänd betalningsskyldighet,
- (b) konstaterar att en allvarlig risk föreligger för flytt av bedrägerier till dess territorium till följd av att en annan medlemsstat fått tillstånd att tillämpa omvänd betalningsskyldighet,
- (c) konstaterar att andra kontrollåtgärder inte är tillräckliga för att bekämpa bedrägerier på dess territorium.

3. Medlemsstater som tillämpar omvänd betalningsskyldighet ska införa lämpliga och effektiva elektroniska rapporteringskrav för alla beskattningsbara personer och i synnerhet för beskattningsbara personer som levererar eller tar emot varor eller tjänster vilka omfattas av denna mekanism.

4. De medlemsstater som önskar tillämpa omvänd betalningsskyldighet ska lämna in en ansökan till kommissionen och tillhandahålla följande information:

- (a) En detaljerad motivering som visar att de villkor som avses i punkt 1 eller 2 är uppfyllda.
- (b) Startdatumet för tillämpningen av den omvända betalningsskyldigheten och den period som omfattas.

- (c) Åtgärder som ska vidtas för att informera de beskattningsbara personerna om tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet.
- (d) En detaljerad beskrivning av de kompletterande åtgärder som avses i punkt 3.

Om kommissionen anser att den inte har alla nödvändiga uppgifter ska den begära ytterligare uppgifter inom en månad från mottagandet av ansökan. Den ansökande medlemsstaten ska lämna in den begärda informationen inom en månad efter det att meddelandet mottagits.

5. Kommissionen ska senast tre månader efter att den mottagit alla nödvändiga uppgifter anta ett genomförandebeslut om att ansökan uppfyller de krav som avses i punkt 4 och bemyndiga medlemsstaten att tillämpa omvänd betalningsskyldighet. I fall där kraven inte uppfylls ska kommissionen anta ett genomförandebeslut om att avslå ansökan.

6. I händelse av betydande negativ inverkan på den inre marknaden ska kommissionen upphäva alla genomförandebeslut som avses i punkt 5, tidigast sex månader efter ikraftträdandet av det första genomförandebeslut som tillåter en medlemsstat att tillämpa omvänd betalningsskyldighet.

Betydande negativa inverkan ska anses föreligga om följande villkor är uppfyllda:

- (a) Flera medlemsstater, som inte tillämpar omvänd betalningsskyldighet enligt punkterna 1 och 2, meddelar kommissionen om en ökning av mervärdesskattebedrägerier inom sina territorier till följd av den omvända betalningsskyldigheten.
- (b) Kommissionen fastställer, bland annat på grundval av den information som lämnats av medlemsstaterna enligt led a, att en sådan ökning direkt är kopplad till tillämpningen av en sådan mekanism i en eller flera medlemsstater.

7. Medlemsstater som tillämpar omvänd betalningsskyldighet ska lämna en delrapport till kommissionen senast två år efter det att den omvända betalningsskyldigheten börjar tillämpas. Rapporten ska innehålla en detaljerad bedömning av hur ändamålsenlig den omvända betalningsskyldigheten är.

Tre månader efter utgången av tillämpningen av den omvända betalningsskyldigheten ska medlemsstater som tillämpat mekanismen lämna in en slutlig rapport om dess allmänna effekter.

8. Medlemsstater som inte tillämpar mekanismen ska senast den 30 juni 2019 lämna en delrapport till kommissionen om inverkan på deras territorium av att andra medlemsstater tillämpar omvänd betalningsskyldighet, förutsatt att omvänd betalningsskyldighet vid detta datum har tillämpats under minst ett år i en medlemsstat.

Om minst en medlemsstat tillämpar omvänd betalningsskyldighet ska medlemsstater som inte tillämpar mekanismen senast den 30 september 2022 lämna en slutlig rapport till kommissionen beträffande inverkan på deras territorium av att andra medlemsstater tillämpar omvänd betalningsskyldighet.

9. I de rapporter som avses i punkt 7 ska medlemsstaterna utvärdera effekterna av tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet på grundval av följande utvärderingskriterier:

- (a) Utvecklingen av mervärdesskattgapet.

- (b) Utvecklingen av momsbedrägerier, framför allt karusellbedrägeri och bedrägeri i detaljhandelsledet.
 - (c) Utvecklingen av den administrativa bördan för beskattningsbara personer.
 - (d) Utvecklingen av de administrativa kostnaderna för skatteförvaltningen.
10. I de rapporter som avses i punkt 8 ska medlemsstaterna utvärdera effekterna av tillämpningen av omvänd betalningsskyldighet på grundval av följande utvärderingskriterier:
- (a) Utvecklingen av mervärdesskattegapet.
 - (b) Utvecklingen av momsbedrägerier, framför allt karusellbedrägeri och bedrägeri i detaljhandelsledet.
 - (c) Flytt av bedrägerier från medlemsstater som tillämpar eller har tillämpat omvänd betalningsskyldighet.”.

Artikel 2

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Det ska tillämpas till och med den 30 september 2022.

Artikel 3

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*