EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.9.2009
KOM(2009) 511 slutlig

2009/0139 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri

MOTIVERING

1. BAKGRUND

- **Motiv och syfte**

Syftet med detta förslag till direktiv om ändring av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[1] (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) är att göra det möjligt att tillfälligt tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för att bekämpa bedrägerier i samband med handeln med utsläppsrätter samt på transaktioner med vissa varor som är känsliga för bedrägeri. Tillämpningen av ett målinriktat förfarande för omvänd betalningsskyldighet bör dock inte ändra de grundläggande principerna i mervärdesskattessystemet (som att varje aktör i kedjan betalar en del av mervärdesskatten) och bör därför vara begränsat till varor och tjänster på en på förhand fastställd förteckning.

- **Allmän bakgrund**

I maj 2006 lade kommissionen fram ett meddelande[2] i syfte att på EU-nivå inleda en övergripande debatt om behovet av en samordnad strategi för att bekämpa skattebedrägeri på den inre marknaden. I anslutning till kommissionens meddelande av den 23 november 2007[3], som bidrog till att en strategi för bedrägeribekämpning upprättades inom EU, och lägesrapporten inom expertgruppen för strategin mot skattebedrägeri[4] lade kommissionen fram ett meddelande om åtgärder för att ändra mervärdesskattesystemet i syfte att bekämpa bedrägeri[5].

En av de åtgärder som undersöktes i samband med detta var införandet av ett system med allmän omvänd betalningsskyldighet. Kommissionen sade sig också vara villig att under vissa förutsättningar lägga fram förslag om ett pilotprojekt för att fastställa om ett sådant system skulle kunna vara lämpligt för att motverka mervärdesskattebedrägeri. Vid mötet i ekofinrådet kunde man dock inte enas om några slutsatser om de frågor som väckts i det meddelandet. I avsaknad av en politisk överenskommelse om de mer ”omfattande” åtgärderna koncentrerade sig kommissionen enbart på de ”konventionella” åtgärderna för att förbättra de traditionella metoderna för att bekämpa skattebedrägeri. I detta sammanhang bör det särskilt hänvisas till kommissionens meddelande från december 2008 om en samordnad strategi för att förbättra bekämpningen av mervärdesskattebedrägeri i EU[6].

Föreliggande initiativ skiljer sig dock från den idé om ett pilotprojekt som nämns ovan.

Bedrägerier är ett allvarligt hot mot en korrekt fungerande inre marknad och medlemsstaternas skatteintäkter, och vissa medlemsstater har därför bett att rådet med stöd av artikel 395 i mervärdeskattedirektivet ska bevilja ett undantag för att man ska kunna bekämpa

---

1 EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.
2 KOM(2006) 254 slutlig, 31.5.2006.
3 KOM(2007) 758 slutlig, 23.11.2007.
4 SEK(2007) 1584, 23.11.2007.
5 KOM(2008) 109 slutlig, 22.2.2008 och SEK(2008) 249, 22.2.2008.
6 KOM(2008) 807 slutlig, 1.12.2008.

bedrägerier med hjälp av ett målinriktat system med omvänd betalningsskyldighet för en viss bedrägerikänslig sektor eller för vissa varor.

I detta sammanhang är den vanligaste formen av bedrägeri att leveranser faktureras av en leverantör som är registrerad till mervärdesskatt, men som försvinner utan att redovisa den mervärdesskatt som ska betalas till staten, medan kunden (också en beskattningsbar person) har en giltig faktura med avdragsrätt. Statskassan erhåller därmed inte mervärdesskattebeloppet på leveransen, men handlaren i nästa led måste ges rätt att dra av ingående mervärdesskatt. Detta har i vissa fall utvecklats till gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, som är ett organiserat brottsligt utnyttjande av mervärdesskattesystemet där leverantören får den ingående mervärdesskatten återbetalad medan dennes leverans till en beskattningsbar person i en annan medlemsstat är skattefri. Därtill kommer att sådana bedrägerier ofta organiseras i en hel serie leveranser där samma varor kan vara i omlopp flera gånger mellan medlemsstaterna (så kallat karusellbedrägeri) och staten kan förlora skattebeloppet för en enda vara flera gånger. Enligt uppgifter från olika medlemsstater håller den här typen av bedrägerier dessutom på att överföras även till tjänster.

Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet innebär att leverantörer inte tar ut någon mervärdesskatt av beskattningsbara kunder, som i stället blir skyldiga att betala in mervärdeskatten. Kunderna (om de är normala beskattningsbara personer med full avdragsrätt) kommer i praktiken då att deklarera och göra avdrag på samma gång utan att någon inbetalning till staten sker. På så sätt undanröjs den teoretiska möjligheten att begå bedrägeri.

Kommissionen vill med detta förslag göra det möjligt för intresserade medlemsstater att utifrån en på förhand fastställd förteckning tillämpa detta förfarande för omvänd betalningsskyldighet på bestämda varor och tjänster som medlemsstaterna har identifierat som känsliga för bedrägerier. Förslaget avser följande områden:

För det första har kommissionen fått vissa uppgifter om påstådda bedrägerier i samband med handeln med utsläppsrätter. Alla uppgifter om bedrägerier, oavsett om de rör koldioxidmarknaden eller någon annan marknad, är givetvis oroväckande och kräver lämpligt agerande. Skillnaderna mellan de enskilda medlemsstaternas åtgärder har föranlett kommissionen att utarbeta detta förslag. De exakta omständigheterna kring dessa bedrägerier och hur omfattande de är måste visserligen undersökas närmare, men uppgifter från ett antal medlemsstater visar att snabba åtgärder behöver vidtas och föras in i detta förslag, som till en början bara är en tillfällig åtgärd.

För det andra omfattas en annan produktkategori av detta direktiv, nämligen mobiltelefoner och integrerade kretsanordningar. Dessa varor är i nuläget föremål för ett undantag för omvänd betalningsskyldighet som har beviljats Förenade kungariket på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet och som har förlängts på vissa villkor[7]. Texten i det förslaget från kommissionen ligger också till grund för detta förslag till rådets direktiv. I motiveringen till sitt förslag till rådets beslut beskrev kommissionen de mycket särskilda omständigheter som lett till att detta undantag beviljats, och den aviserade där att den var villig att undersöka om alla medlemsstater som är intresserade kan få möjlighet att tillämpa ett

[7] Rådets beslut av den 5 maj 2009 om tillstånd för Förenade kungariket att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 193 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, EUT L 148, 11.6.2009, s. 14.

sådant förfarande för omvänd betalningsskyldighet. Hittills har det dock inte varit möjligt att bestämma i vilken utsträckning förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är ett lämpligt och effektivt sätt att bekämpa bedrägerier inom denna sektor. Om det ska tillämpas på fler områden måste detta därför ske under förutsättning att effekterna utvärderas fullt ut. En rad medlemsstater som visat intresse för att tillämpa förfarandet på det här området kommer att kunna göra det enligt det nuvarande förslaget.

För det tredje avser förslaget andra produkter (parfym, ädelmetaller (bl.a. platina)) som medlemsstaterna vid möten i arbetsgrupper som arbetar med frågor som rör bedrägerier har pekat ut som varor som nu ser ut att vara föremål för bedrägerier och därför också bör omfattas av detta direktiv.

Medlemsstaterna ska först underrätta kommissionen om sin avsikt att införa ett sådant förfarande. För det andra måste införandet av förfarandet på försök vara förenat med detaljerade villkor för att garantera att systemet fungerar, för att så långt som möjligt undvika negativa effekter och för att göra det möjligt att utvärdera resultaten ordentligt. Innan förfarandet införs måste de beskattningsbara personer som kommer att påverkas, som leverantörer eller som kunder, registreras till mervärdesskatt med ett eget nummer, om de inte redan har det. Vidare föreskrivs det att den berörda medlemsstaten måste införa rapporteringsplikt för att se till att åtgärden följs upp ordentligt och fungerar effektivt. För att förfarandet ska fortsätta att vara målinriktat och extraordinärt i förhållande till de normala mervärdesskattereglerna har varu- och tjänstekategorierna sammanställts i en förteckning, och varje medlemsstat får välja att tillämpa förfarandet på högst tre kategorier, varav bara två får vara varor.

De intresserade medlemsstaterna bör genomföra effektiva kontroller i övervakningssyfte och för att så långt som möjligt förhindra alla former av bedrägeri, i synnerhet nya former av bedrägeri som kan bestå i att bedrägerimönster överförs till andra produkter, till detaljhandelsledet eller till andra medlemsstater. När dessa åtgärder genomförs bör de resultat från förfarandet för omvänd betalningsskyldighet beaktas som beskrivs i kommissionens dokument om åtgärder för att ändra mervärdesskattesystemet i syfte att bekämpa bedrägeri[8].

Erfarenheterna av denna tillfälliga tillämpning av förfarandet på bedrägerikänsliga varor eller tjänster bör göra det möjligt att, med hjälp av det informations- och utvärderingsförfarande som anges i förslaget, på ett bättre sätt kunna bedöma om förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är ändamålsenligt och proportionerligt.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSANALYS

Något samråd eller någon extern experthjälp har inte behövts. Offentligt samråd om användningen av omvänd betalningsskyldighet för att bekämpa bedrägerier hölls i samband med kommissionens tidigare meddelanden om mervärdesskattebedrägeri (se bl.a. samrådsdokumentet ”Possible introduction of an optional reverse charge mechanism for VAT – Impact on businesses” av den 13 augusti 2007[9]).

För att öka kunskaperna om vilka effekter ett målinriktat förfarande för omvänd betalningsskyldighet får föreskrivs det i direktivet att de medlemsstater som vill tillämpa

---

8 SEK(2008) 249, 22.2.2008.

9 http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_4209_en.htm

systemet måste fastställa utvärderingskriterier som gör att man kan bedöma situationen före och efter den period som förfarandet tillämpas. Med detta direktiv kan en medlemsstat tillämpa ett målinriktat förfarande under vissa omständigheter, men man måste inte göra det. Eftersom de föreslagna bestämmelserna innebär att de medlemsstater som vill kan tillämpa förfarandet tillfälligt på noggrant utvalda varor eller tjänster, är det upp till dessa medlemsstater att då genomföra ingående konsekvensanalyser enligt direktivet.

3. RÄTTSLIGA ASPEKTER

Genom direktivet ändras mervärdesskattedirektivet.

Med hänsyn dels till att det är osäkert vilka effekter åtgärden får, dels till att den avviker från den grundläggande principen om att varje aktör i kedjan betalar en del av mervärdesskatten, framstår inrättandet av en särskild rättslig grund för ett sådant tillfällig förfarande som den bästa vägen framåt. Detta ligger också i linje med de principer som anges i kommissionens meddelande om åtgärder för att ändra mervärdesskattesystemet i syfte att bekämpa bedrägeri[10]. Dessutom kan artikel 395 i mervärdesskattedirektivet inte betraktas som en tillräcklig grund för att man i medlemsstaterna i mer omfattande utsträckning ska kunna tillämpa ett sådant målinriktat förfarande på vissa varor och tjänster. Målet att bekämpa bedrägerier med hjälp av ett förfarande för omvänd betalningsskyldighet kan därför bättre uppnås på gemenskapsnivå genom ett direktiv som gör det möjligt för medlemsstaterna att tillämpa detta förfarande på inhemska leveranser av vissa varor och tjänster. Detta går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga negativa konsekvenser för gemenskapens budget.

5. ÖVRIGA UPPLYSNINGAR

Förslaget innehåller en bestämmelse om tidsbegränsning.

---

[10] KOM(2008) 109 slutlig, 22.2.2008.

2009/0139 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG beträffande frivillig och tillfällig tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 93,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande[11],

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande[12], och

av följande skäl:

(1) Enligt rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[13] ska mervärdesskatt betalas av den beskattningsbara person som genomför transaktioner som innebär en beskattningsbar leverans av varor och tjänster. Vid gränsöverskridande transaktioner och för vissa inhemska högrisksektorer som exempelvis byggnäringen eller avfallsnäringen föreskrivs det dock att skyldigheten att betala mervärdesskatt får överföras till den person åt vilken leveranserna görs.

(1) Eftersom mervärdesskattebedrägeri är en allvarlig företeelse bör nya idéer undersökas för att angripa detta problem på effektivast möjliga sätt. Medlemsstaterna bör därför få möjlighet att tillfälligt tillkämpa ett förfarande där skyldigheten att betala mervärdesskatt läggs över på den person åt vilken den beskattningsbara leveransen av varor eller tjänster görs. Detta förfarande bör få tillämpas på leveranser av vissa kategorier av varor och tjänster, även om dessa kategorier inte förtecknas i artikel 199 i direktiv 2006/112/EG eller omfattas av särskilda undantag som beviljats medlemsstaterna.

(2) Införandet av ett sådant förfarande för bestämda kategorier av varor och tjänster i stället för att det tillämpas generellt bör inte inverka negativt på mervärdesskattesystemets grundläggande principer, som principen om att varje aktör i

---

[11] EUT C , , s. .
[12] EUT C , , s. .
[13] EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

kedjan betalar en del av mervärdesskatten, och bör därför begränsas till en förteckning över varor och tjänster som fastställts på förhand.

(3) Den på förhand fastställda förteckningen som medlemsstaterna kan välja ur bör begränsas till leveranser av varor och tjänster som enligt aktuella erfarenheter är särskilt känsliga för bedrägeri. För att se till att införandet av ett sådant förfarande kan utvärderas effektivt och att effekterna övervakas noggrant bör medlemsstaternas urval vara begränsat.

(4) Innan förfarandet får tillämpas måste beskattningsbara personer som levererar eller tar emot varor eller tjänster som är uppförda på förteckningen vara registrerade till mervärdesskatt. Medlemsstater som väljer att tillämpa förfarandet bör vidare införa särskilda kontrollåtgärder och rapporteringskrav för både leverantören och kunden för att förfarandet ska fungera effektivt och kunna övervakas, och för att alla nya former av skattebedrägeri ska kunna upptäckas och förhindras.

(5) Medlemsstaterna bör utarbeta en utvärderingsrapport om tillämpningen av förfarandet före utgången av tillämpningsperioden för att förfarandets effektivitet ska kunna utvärderas i tid.

(6) För att förfarandets effekter på bedrägerier ska bedömas på ett öppet sätt bör medlemsstaternas utvärderingsrapporter bygga på kriterier som medlemsstaterna har fastställt på förhand. Vid alla sådana utvärderingar bör en entydig bedömning göras av bedrägeriernas omfattning före och efter tillämpningen av förfarandet samt av eventuella förändringar i utvecklingen av bedrägerierna, bl.a. i fråga om leveranser av andra varor och tjänster, leveranser i detaljhandelsledet och leveranser i andra medlemsstater.

(7) Rapporten bör också innehålla en utvärdering av vilka kostnader som uppstår för beskattningsbara personer när de ska följa bestämmelserna och vilka kostnader som uppstår för medlemsstaterna vid genomförandet, inklusive kostnaderna för kontroller och revision.

(8) För att alla medlemsstater ska få möjlighet att tillämpa detta förfarande är det lämpligt med en särskild ändring av direktiv 2006/112/EG.

(9) Eftersom målet med den föreslagna åtgärden är att komma till rätta med mervärdesskattebedrägerier genom tillfälliga åtgärder som avviker från gällande gemenskapsregler kan målet bara uppnås på gemenskapsnivå. Antagandet av en gemenskapsåtgärd är därför förenlig med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

(10) Direktiv 2006/112/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 2006/112/EG ska ändras på följande sätt:

(1) Följande artikel ska införas som artikel 199a:

”Artikel 199a

1. Medlemsstaterna får, till och med den 31 december 2014 och under minst två år, införa och tillämpa ett förfarande där mervärdesskatten på leveranser av de kategorier av varor och tjänster som förtecknas i bilaga VI A ska betalas av mottagaren av dessa varor och tjänster.

När medlemsstaterna väljer vilka varor och tjänster som ska omfattas av detta förfarande måste de begränsa sig till tre av de kategorier som anges i bilaga VI A och två av dessa kategorier måste utgöras av varor.

2. En medlemsstat som väljer att införa förfarandet i punkt 1 ska

a) se till att varje beskattningsbar person som levererar eller tar emot varor eller tjänster vilka omfattas av förfarandet identifieras med hjälp av ett individuellt registreringsnummer om den beskattningsbara personen inte redan är identifierad i enlighet med artikel 214.1,

b) införa lämpliga och effektiva rapporteringskrav för varje beskattningsbar person som levererar varor eller tjänster vilka omfattas av förfarandet, för att göra det möjligt att för varje transaktion identifiera denna beskattningsbara person och den beskattningsbara person som tar emot leveransen, typen av varor eller tjänster som levereras samt beskattningsperioden för och värdet på leveransen.

c) ålägga varje beskattningsbar person som tar emot varor eller tjänster vilka omfattas av förfarandet transaktionsbaserade eller övergripande rapporteringskrav för att dennes uppgifter ska kunna dubbelkontrolleras mot leverantörens uppgifter,

d) införa lämpliga och effektiva kontrollåtgärder för att övervaka och hejda aktuella former av bedrägeri och förhindra bedrägerier i samband med andra varor eller tjänster, i detaljhandelsledet eller i andra medlemsstater.

3. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om tillämpningen av det förfarande som avses i punkt 1 innan förfarandet införs och lämna följande information till kommissionen:

a) En förklaring om tillämpningsområdet för åtgärden om tillämpning av förfarandet och en ingående beskrivning av åtföljande åtgärder, inklusive rapporteringskrav för beskattningsbara personer och kontrollåtgärder.

b) Utvärderingskriterier för att göra det möjligt att jämföra bedrägerier när det gäller varor och tjänster enligt bilaga VI A före och efter tillämpningen av förfarandet, bedrägerier när det gäller andra varor och tjänster och i andra medlemsstater före och efter tillämpningen av förfarandet, och eventuella ökningar av andra typer av bedrägerier före och efter tillämpningen av förfarandet, särskilt i detaljistledet.

c) Uppgifter om vilket datum åtgärden om tillämpning av förfarandet inleds och vilken period som ska omfattas.

4. Medlemsstater som tillämpar förfarandet i punkt 1 ska på grundval av utvärderingskriterierna i punkt 3 b lägga fram en rapport till kommissionen senast ett år innan åtgärden om tillämpning av förfarandet löper ut. I rapporten ska det tydligt anges vilka uppgifter som ska behandlas konfidentiellt och vilka uppgifter som får offentliggöras.

Rapporten ska innehålla en detaljerad bedömning av åtgärdens samlade verkan och effektivitet i synnerhet när det gäller

a) effekterna på bedrägerier när det gäller leveranser av varor eller tjänster som omfattas av åtgärden,

b) huruvida bedrägerier eventuellt har övergått till att även omfatta andra varor eller tjänster,

c) huruvida bedrägerier eventuellt har övergått till att även omfatta andra medlemsstater,

d) huruvida bedrägerier eventuellt har övergått till att även omfatta detaljhandelsledet,

e) de kostnader för att följa bestämmelserna som uppstår för beskattningsbara personer till följd av åtgärden,

f) de kostnader som uppstår för medlemsstaterna för genomförandet av åtgärden, inklusive kostnaderna för kontroll och revision.”

(2) Bilagan till det här direktivet ska föras som bilaga VI A.

Artikel 2

De medlemsstater som väljer att tillämpa förfarandet i artikel 1.1 ska underrätta kommissionen om bestämmelserna om åtgärden om tillämpning av förfarandet innan den dag åtgärden träder i kraft.

Artikel 3

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

Artikel 4

Detta direktiv ska gälla till och med den 31 december 2014.

Artikel 5

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel

På rådets vägnar
Ordförande

BILAGA

”Bilaga VI A

Förteckning över varor och tjänster som avses i artikel 199a

Del A – Varor

(1) Mobiltelefoner, i meningen apparater som tillverkats eller anpassats för användning i förening med ett auktoriserat nät och som drivs på särskilt angivna frekvenser, oberoende av om de har någon annan användning eller inte.

(2) Integrerade kretsanordningar, som exempelvis mikroprocessorer och centralenheter i stadiet före integrering i slutanvändningsprodukter.

(3) Parfym.

(4) Ädelmetaller som inte omfattas av de särskilda ordningarna för begagnade varor, konstverk, samlarföremål och antikviteter enligt artiklarna 311–343 eller av den särskilda ordningen för investeringsguld enligt artiklarna 344–356.

DEL B – Tjänster

Utsläppsrätter för växthusgaser enligt definitionen i artikel 3 i direktiv 2003/87EG(*), som kan överlåtas enligt artikel 12 i det direktivet, samt andra utsläppsrätter som verksamhetsutövare kan använda för att följa det direktivet.

(*) EUT L 275, 25.10.2003, s. 32.”