



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

I den årliga tillväxtöversikten 2012¹ och dess bilaga IV (Tillväxtvänlig skattepolitik i medlemsländerna och bättre skattesamordning i EU), betonade kommissionen behovet av att öka mervärdesskattens effektivitet som ett led i budgetkonsolideringen. Man påpekade att förbättrad skatteuppbörd och effektivare bekämpning av skatteundandragande skulle kunna bidra till en ökning av de statliga inkomsterna.

Bedrägeri i fråga om mervärdesskatt utvecklas snabbt och medlemsstater ställs ibland inför situationer där EU:s gällande mervärdesskattelagstiftning inte ger dem någon rättslig grund för de motaktioner de vill göra.

Hittills har sådana situationer hanterats antingen genom en ändring av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt² (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) eller så har medlemsstaterna tillåtit göra individuella avvikelser på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet. Den artikeln ger för närvarande medlemsstaterna möjlighet att avvika från bestämmelserna i syfte att bekämpa bedrägeri (förenkling är den andra möjligheten). Detta kräver ett (positivt) förslag från kommissionen – en process som kan ta upp till åtta månader enligt artikel 395.4 i mervärdesskattedirektivet – och ett enhälligt antagande av rådet, vilket kan leda till ytterligare förseningar.

I båda fallen är processen till sin natur långsam och besvärlig i förhållande till hur snabbt bedrägerifenomenen växer fram på internationell nivå, t.ex. karusellbedrägeri i samband med tjänster som mycket snabbt går vidare till nästa aktör (i förhållande till den mer traditionella typen av bedrägeri med varor). Processen för att tillåta avvikelser från bestämmelserna eller för att ändra mervärdesskattedirektivet kan därför leda till betydande och oersättliga ekonomiska förluster. Ett färskt exempel på detta är den uppskattade förlusten på 5 miljarder euro mellan juni 2008 och december 2009 inom handeln med utsläppsrätter för växthusgaser³.

Medlemsstaterna kan därför bli frestade att vidta åtgärder med omedelbar verkan utan att ha lämplig rättslig grund i EU-lagstiftningen. Detta är inte en tillfredsställande situation eftersom dessa åtgärder, även om de är lämpliga och proportionella i förhållande till situationen, kan underkastas domstolsprövning för avsaknad av rättslig grund.

Ett mer robust mervärdesskattesystem inom EU är också ett av de centrala målen i meddelandet om mervärdesskattens framtid⁴, som lades fram den 6 december 2011, och det här förslaget har angetts som en prioritering för att uppnå detta mål.

Syftet med detta förslag är därför att införa ett förfarande i mervärdesskattedirektivet som, i mycket specifika fall, kan ge medlemsstaterna rättslig grund att vidta åtgärder med omedelbar

¹ KOM(2011) 815, 23.11.2011.

² EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

³ Europols pressmeddelande av den 9 december 2009 *Carbon Credit fraud causes more than EUR 5 billion damage for European Taxpayer* (bedrägeri med kolkrediter kostar mer än 5 miljarder euro för europeiska skattebetalare).

⁴ KOM(2011) 851 slutlig.

verkan. Den kommer att benämnas mekanismen för snabba insatser (nedan kallad *mekanismen*).

Syftet med mekanismen är inte att ersätta det nuvarande avvikelssystemet. Den ska bara användas i situationer med omfattande och plötsligt bedrägeri i en eller flera specifika ekonomiska sektorer i en viss medlemsstat som inte kan stoppas med traditionella kontroll- och tillsynsmedel, och som skulle leda till oersättliga förluster.

Eftersom den nya mekanismen inte skapar något mervärde om inte besluten kan fattas snabbare än med de nuvarande förfarandena, föreslås det att kommissionen utövar genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt för att säkerställa ett korrekt genomförande av mervärdesskattedirektivet och för att förhindra budgetförluster och överträdelser mot principen om rättvis beskattning.

Granskningsförfarandet kommer att användas vid antagandet av genomförandebeslut som bemyndigar den ansökande medlemsstaten att få vidta avvikande bedrägeribekämpningsåtgärder. Detta föreskrivs också uttryckligen för beskattning i artikel 2.2 b v i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter⁵ (nedan kallad *kommittéförfarandeförordningen*), och de praktiska och rättsliga aspekterna av detta förfarande anges i artikel 5 i den förordningen.

I samverkan med den artikeln kan kommissionen anta akter med omedelbar verkan vid vederbörligen motiverade skäl till skyndsamhet, i den mening som avses i artikel 8 i kommittéförfarandeförordningen. Detta är det snabbaste sättet att skapa en rättslig grund för en avvikande åtgärd som ska tillämpas i en medlemsstat med kort varsel. Härigenom understryks, såsom redan nämnts, att mekanismen är mycket speciell och har ett begränsat tillämpningsområde.

I strid mot den standardtillämpningsperiod på sex månader som föreskrivs i artikel 8.2 i kommittéförfarandeförordningen föreslås det att tillämpningsperioden för ett bemyndigande som ges inom ramen för mekanismen ökas till högst ett år. Detta skulle ge medlemsstaterna möjlighet att under tiden följa det standardförfarande som föreskrivs i artikel 395 i mervärdesskattedirektivet eller genomföra andra bedrägeribekämpningsåtgärder som inte kräver avvikelse.

Enligt artikel 8.3 i kommittéförfarandeförordningen måste akten föreläggas den berörda kommittén, som är ständiga kommittén för administrativt samarbete, inom 14 dagar efter det att den har antagits av kommissionen. Genom artikel 3.5 i kommittéförfarandeförordningen ges möjligheten att i vederbörligen motiverade fall inhämta kommitténs yttrande genom skriftligt förfarande. Kommissionen har för avsikt att använda denna möjlighet i syfte att påskynda förfarandet så mycket som möjligt. Det kommer inte att vara möjligt för en medlemsstat att avsluta det skriftliga förfarandet på begäran i syfte att kalla till ett möte, även om denna möjlighet ges genom artikel 3.5 andra stycket i kommittéförfarandeförordningen, eftersom detta avsevärt skulle fördröja hela förfarandet. Det står också klart att om kommittén avger ett negativt yttrande så måste kommissionen omedelbart upphäva avvikelsebestämmelsen i enlighet med artikel 8.4 i kommittéförfarandeförordningen.

⁵ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.

Vad gäller innehållet i de avvikelser som kan bemyndigas inom mekanismen innebär förslaget att man fastställer och kommer överens om en förteckning över bedrägeribekämpningsåtgärder eftersom det, så snart en ansökan om att få tillämpa mekanismen lämnas in, kommer att finnas lite eller ingen tid alls för en grundlig debatt mellan medlemsstaterna om typen av bedrägeribekämpningsåtgärder. På detta sätt kommer kommissionen också att i stor utsträckning kunna arbeta med förutfastställda texter och därigenom minska handlägnings- och översättningstiderna.

Den enda bedrägeribekämpningsåtgärd som preciseras närmare i detta förslag är den så kallade mekanismen med omvänd betalningsskyldighet, vilken innebär att den beskattningsbara mottagaren blir betalningsskyldig för mervärdesskatten och inte, såsom vanligen är fallet, leverantören av varorna eller tjänsterna. I den mån som mottagaren har full avdragsrätt kommer denne att redovisa och dra av mervärdesskatt i samma mervärdesskattedeklaration, vilket resulterar i att det i praktiken inte görs vare sig någon utbetalning eller återbetalning. Därigenom minskar möjligheterna till bedrägeri. Denna åtgärd har trots sina eventuella negativa sidoeffekter på medellång sikt visat sig vara ett effektivt verktyg för att stoppa bedrägeri (särskilt karusellbedrägeri) när det är inriktat på särskilda sektorer.

Andra åtgärder måste bestämmas genom enhälligt beslut av rådet på förslag från kommissionen, så att de är fastställda innan de kan ingå i en ansökan om att få tillämpa mekanismen.

Vad gäller förfarandet ska medlemsstaten lämna in en ansökan till kommissionen om sin avsikt att införa en avvikande åtgärd med stöd av systemet med mekanismen för snabba insatser. För att motivera tillämpningen av mekanismen ska bedrägerisituationens exceptionella omständigheter förklaras noggrant. Kommissionen kan begära in kompletterande uppgifter om så behövs. Så snart kommissionen erhållit alla nödvändiga uppgifter ska den antingen godkänna åtgärden eller underrätta den berörda medlemsstaten om sitt ogillande inom en månad.

För att förenkla processen så mycket som möjligt ska en medlemsstats ansökan göras på ett standardformulär, som antagits av kommissionen och som innehåller en rad förutfastställda frågor. På så sätt blir det möjligt att göra en snabbare och mer omfattande utredning och bedömning av det bedrägeri som ansökan gäller. När det gäller kommissionens interna organisation kommer den att se till att det införs ett påskyndat förfarande för beslutsfattandet. Avvikelsen beviljas av kommissionen själv, utan att beslut av rådet behöver inväntas och även innan den behöriga kommittén avgett sitt yttrande. Eftersom enbart en medlemsstat skulle beröras, skulle antagandet av beslutet kunna ske på grundval av en enda språkversion. Kombinationen av alla dessa faktorer bör göra det möjligt att hålla tidsfristen på en månad, efter att kommissionen har fått alla nödvändiga uppgifter.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Offentligt samråd om att eventuellt införa en mekanism har redan ägt rum i samband med ovannämnda meddelande om mervärdesskattens framtid. Före detta offentliga samråd fördes diskussioner med medlemsstaterna (via expertgruppen för en strategi för bekämpning av skattebedrägeri) som visar att det finns ett verkligt intresse för att införa en sådan mekanism.

Förslaget är huvudsakligen av förfarandeteknisk art. Syftet är att i brådskande fall påskynda den möjlighet som redan finns för medlemsstaterna att avvika från bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet. En konsekvensbedömning var därför irrelevant i detta sammanhang. Endast de efterföljande nationella åtgärder, som godkänts inom ramen för mekanismen (liksom de som tillåts enligt artikel 395 i dag), skulle kunna få vissa effekter, men dessa skulle under alla omständigheter inte vara av stor betydelse med tanke på den begränsade omfattningen och varaktigheten.

Eftersom det inte är känt för vilka konkreta och specifika fall en medlemsstat kan komma att ansöka om att få tillämpa den föreslagna mekanismen är det inte möjligt att uppskatta någon kvantitativ inverkan av mekanismen jämfört med det nuvarande avvikelseförfarandet, eftersom denna naturligtvis alltid skulle bero av det specifika fallet.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

I syfte att bättre bistå medlemsstaterna i deras kamp mot aggressiva former av mervärdesskattebedrägeri kompletterar den föreslagna åtgärden förfarandet för att anta vissa avvikande åtgärder i syfte att säkerställa ett snabbare och, som en följd av detta, ett mer adekvat och effektivt svar på dessa fenomen. Förslaget medför därför en ändring av mervärdesskattedirektivet.

EU:s åtgärder är motiverade av subsidiaritetskäl med stöd av den rättsliga grund för området indirekt beskattning som föreskrivs i artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Kommissionens genomförandebefogenheter utövas på grundval av artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i enlighet med kommittéförfarandenförordningen, i vilken det fastställs att granskningsförfarandet ska användas för beskattning. Risken för oersättliga ekonomiska förluster motiverar användningen av akter med omedelbar verkan. Följaktligen kommer förfarandet för att anta denna typ av avvikande åtgärd att påskyndas.

Ovannämnda plötsliga och omfattande bedrägerifenomen har mycket ofta en internationell dimension (t.ex. så kallade karusellbedrägerier och bedrägerier via skenföretag). När medlemsstaterna ställs inför nya former av handel (t.ex. internationella tjänster), är de inte i stånd att individuellt motverka dessa (abstrakta) bedrägerikedjor som omfattar flera länder samtidigt. Målet att bekämpa bedrägeri kan därför bättre uppnås på EU-nivå genom ett direktiv som gör det möjligt för medlemsstaterna att, i undantagsfall, få en rättslig grund för en avvikande åtgärd på ett mycket snabbare sätt än vad som är möjligt i dag. Detta går därför inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Det föreslagna instrumentet är ett direktiv, eftersom den rättsakt som ändras är ett direktiv, varför ingen annan typ av rättsakt skulle vara lämplig.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga negativa konsekvenser för EU:s budget.

Förslag till

RÅDETS DIREKTIV

om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller en mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri

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 yttrande⁶,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁷,

i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, och

av följande skäl:

- (1) Skattebedrägeri i fråga om mervärdesskatt leder till betydande budgetförluster och påverkar konkurrensvillkoren och därigenom den inre marknadens funktion. Särskilda plötsliga och omfattande former av skattebedrägeri har nyligen utvecklats, i synnerhet genom användningen av elektroniska hjälpmedel som underlättar snabb olaglig handel i stor skala.
- (2) Genom rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt⁸ kan medlemsstaterna ansöka om att få avvika från bestämmelserna i det direktivet för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt. Bemyndigande för en sådan avvikelse kräver ett förslag från kommissionen, och att det antas av rådet. Den senaste tidens erfarenheter har visat att processen för att medge avvikelser inte alltid är tillräckligt flexibel för att säkerställa en snabb och lämplig reaktion på medlemsstaternas ansökningar.
- (3) För att säkerställa principen om rättvis beskattning och genomförandet av direktiv 2006/112/EG i de fall då det nuvarande förfarandet för att bemyndiga avvikelser inte är lämpligt, är det nödvändigt att införa ett nytt förfarande för att bemyndiga sådana avvikelser, den så kallade mekanismen för snabba insatser (*Quick reaction mechanism*).

⁶ EUT C , , s. .

⁷ EUT C , , s. .

⁸ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

- (4) För att snabbare kunna anta de nödvändiga avvikelserna och för att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av direktiv 2006/112/EG, bör kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter med avseende på det bemyndigande som ska ges till den medlemsstat som ansöker om att få införa avvikande åtgärder inom den särskilda ramen för mekanismen för snabba insatser. Dessa befogenheter bör utövas i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter⁹.
- (5) Kommissionen bör anta genomförandeakter med omedelbar verkan om det, i vederbörligen motiverade fall med avseende på det bemyndigande som ska ges till den medlemsstat som ansöker om att få införa avvikande åtgärder, är nödvändigt på grund av tvingande skäl till skyndsamhet. Genomförandeakter med omedelbar verkan är nödvändiga i fall av plötsliga och omfattande former av bedrägeri som skulle kunna leda till betydande och oersättliga förluster.
- (6) Det är nödvändigt att förlänga den maximala giltighetstiden för genomförandeakter med omedelbar verkan så att den berörda medlemsstaten kan vidta mer varaktiga åtgärder under tiden. Detta skulle också, om så behövs, ge tillräcklig tid för tillämpningen av det avvikelseförfarande som anges i artikel 395 i direktiv 2006/112/EG.
- (7) Utseende av mottagaren som person som är betalningsskyldig för mervärdesskatten (omvänd skattskyldighet) är en effektiv åtgärd för att omedelbart stoppa de mest kända typerna av skatteundandragande inom vissa sektorer. Situationen kan emellertid utvecklas med tiden och det kan också bli nödvändigt att tillåta andra åtgärder. Därför bör rådet, när så är lämpligt, på förslag från kommissionen, bestämma vilka andra åtgärder som kan omfattas av mekanismen för snabba insatser. För att minimera den tid som krävs för kommissionens bemyndigande av avvikelserna bör den typ av åtgärder som skulle kunna komma i fråga för bemyndigande fastställas.
- (8) Vidare är det nödvändigt att fastställa standardformuläret för medlemsstaternas ansökningar i syfte att underlätta deras förståelse och efterföljande behandling. För att säkerställa enhetliga villkor för genomförandet av direktiv 2006/112/EG, bör kommissionen tilldelas genomförandebefogenheter med avseende på standardformuläret.
- (9) För att påskynda antagandet av genomförandeakter om bemyndigande för den medlemsstat som ansöker om att få införa avvikande åtgärder inom den särskilda ramen för mekanismen för snabba insatser, bör ordföranden i kommittén tillämpa skriftligt förfarande i den mening som avses i artikel 3.5 i förordning (EU) nr 182/2011. Möjligheten för en kommittéledamot att begära att det skriftliga förfarandet avslutas utan resultat bör också uteslutas.
- (10) Eftersom målen för den föreslagna åtgärden, som är att hantera plötsligt och omfattande bedrägeri i fråga om mervärdesskatt som mycket ofta har en internationell dimension, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, eftersom de inte är i stånd att individuellt bekämpa bedrägerikedjor med anknytning till nya former av handel som omfattar flera länder samtidigt och att de därför, på grund av att man då

⁹ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.

säkerställer en snabbare och därigenom mer lämplig och effektiv hantering av dessa fenomen, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

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

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I avdelning XIII kapitel 2 i direktiv 2006/112/EG ska följande avsnitt införas som avsnitt 1a:

”Avsnitt 1a

Mekanism för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri

Artikel 395a

1. Kommissionen får anta genomförandeakter genom vilka en medlemsstat bemyndigas att genomföra följande särskilda åtgärder som avviker från detta direktiv, i syfte att bekämpa plötsliga och omfattande former av skattebedrägeri i fråga om mervärdesskatt som skulle kunna leda till betydande och oersättliga ekonomiska förluster:
 - a) Utseende av mottagaren som betalningsskyldig för mervärdesskatt på specifika leveranser av varor och tjänster genom undantag från artikel 193, efter att en ansökan enligt punkt 2 i denna artikel har överlämnats för en sådan åtgärd.
 - b) Varje annan åtgärd som bestäms enhälligt av rådet på förslag från kommissionen.

Vid tillämpning av led a ska den särskilda åtgärden underkastas lämpliga kontrollåtgärder av medlemsstaterna med avseende på beskattningsbara personer som levererar de varor eller tjänster för vilka åtgärden gäller.

De genomförandeakter som avses i första stycket i denna punkt ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 395b.2.

Vid vederbörligen motiverade och tvingande skäl till skyndsamhet med avseende på det bemyndigande som getts till den medlemsstat som ansöker om att få införa de avvikande åtgärder som avses i första stycket i denna punkt, ska kommissionen anta genomförandeakter med omedelbar verkan i enlighet med det förfarande som avses i artikel 395b.3. Dessa akter ska fortsätta att gälla under en period på högst ett år.

2. En medlemsstat som önskar införa en åtgärd enligt punkt 1 ska skicka en ansökan till kommissionen. Medlemsstaten ska förse kommissionen med

uppgifter om den berörda sektorn, typ av bedrägeri och dess särdrag, dess plötsliga och omfattande karaktär och dess konsekvenser i form av betydande och oersättliga ekonomiska förluster. Om kommissionen anser att den inte har alla nödvändiga uppgifter ska den kontakta den berörda medlemsstaten inom en månad efter att ansökan mottagits och ange vilka ytterligare uppgifter den behöver.

Så snart kommissionen har alla uppgifter som den anser vara nödvändiga för att behandla ärendet ska den inom en månad antingen godkänna den särskilda åtgärden eller, om kommissionen har invändningar mot den begärda åtgärden, underrätta den berörda medlemsstaten därom.

3. Kommissionen ska anta en genomförandeakt som fastställer ett standardformulär för inlämnande av de uppgifter som avses i punkt 2 första stycket. Denna genomförandeakt ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 395b.2.

Artikel 395b

1. Kommissionen ska biträdas av den kommitté som inrättats genom artikel 58 i rådets förordning (EU) nr 904/2010(*). Denna kommitté ska vara en kommitté i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011(**).
2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011 tillämpas.
3. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 8 i förordning (EU) nr 182/2011 jämförd med artikel 5 i den förordningen tillämpas.

Om kommitténs yttrande ska inhämtas genom skriftligt förfarande, ska det förfarandet avslutas utan resultat om, inom tidsfristen för att avge yttrandet, kommitténs ordförande så beslutar.

(*) EUT L 268, 12.10.2010, s. 1.

(**) EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.”

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 januari 2013. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

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 riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*