EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Forslag til

# RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

## 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

# BEGRUNDELSE

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

Ved brev registreret i Kommissionen den 15. marts 2021 anmodede Tyskland om tilladelse til at fravige momsdirektivets artikel 193, for så vidt angår den person, der er betalingspligtig for momsen i tilfælde af overdragelse af emissionskvoter, der handles i det nationale system i henhold til lov om handel med brændstofemissionskvoter (BEHG) af 12. december 2019. I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 7. april 2021 de øvrige medlemsstater om Tysklands anmodning. Kommissionen underrettede ved brev af 8. april 2021 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

I henhold til artikel 193 i momsdirektivet er det som hovedregel den afgiftspligtige person, som foretager en leverance af varer eller ydelser, der er momsbetalingspligtig.

I henhold til 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 blevet er godkendt af Rådet.

Tyskland anmodede 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).

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet[2] 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.

Under 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 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

[1] EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.
[2] EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32.

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.

På grundlag af disse erfaringer 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 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 under BEHG foreslås det derfor at indføre en særlig foranstaltning, der giver Tyskland mulighed for at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på ovennævnte overførsler indtil den 31. december 2024. I betragtning af fravigelsens anvendelsesområde, og da den er en nyskabelse, der vedrører handel med drivhusgasemissioner fra fossile brændstoffer, som er en sektor, der er sårbar over for svig, er det vigtigt at evaluere dens virkninger. Hvis Tyskland derfor overvejer at forlænge den særlige foranstaltning ud over 2024, bør landet senest den 31. marts 2024 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.

- **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.

Indrømmelse af en fravigelse, 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**

Momsdirektivets artikel 395.

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

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som det bygger på, hører forslaget under Den Europæiske Unions enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Afgørelsen vedrører en tilladelse til 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 var ikke 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.

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

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget har ingen konsekvenser for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

## 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 2024.

2021/0253 (NLE)

Forslag til

# RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

## 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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

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

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ved artikel 193 i direktiv 2006/112/EF fastsættes det, at det som hovedregel påhviler den afgiftspligtige person, som foretager en levering af varer eller ydelser, at betale merværdiafgiften (momsen) til afgiftsmyndighederne.

(2) Ved brev af 15. marts 2021 indgav Tyskland anmodning til Kommissionen om tilladelse til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 193 i direktiv 2006/112/EF, for så vidt angår personer, der er betalingspligtige for momsen i tilfælde af overdragelse af emissionskvoter, der handles i et nationalt handelssystem i henhold til lov om handel med brændstofemissionskvoter[2] (BEHG) af 12. december 2019 ("anmodningen").

(3) I overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF underrettede Kommissionen ved breve af 7. april 2021 de øvrige medlemsstater om Tysklands anmodning og meddelte Tyskland ved brev af 8. april 2021, at den rådede over alle nødvendige oplysninger for at kunne vurdere anmodningen.

(4) Artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2006/112/EF giver medlemsstaterne mulighed for at udpege afgiftspligtige personer, der modtager overførsler af kvoter til udledning af drivhusgasser som defineret i artikel 3 i Rådets direktiv 2003/87/EF[3], og overførsler af andre enheder, som erhvervsdrivende kan anvende til at overholde direktivet, som betalingspligtige for momsen ("ordningen om omvendt betalingspligt"). Disse bestemmelser blev indarbejdet i direktiv 2006/112/EF ved Rådets direktiv 2010/23/EU[4] for at bidrage til bekæmpelsen af momssvig.

---

1 EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

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

3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275 af 25.10.2003, s. 32).

4 Rådets direktiv 2010/23/EU af 16. marts 2010 om ændring af direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem for så vidt angår en fakultativ og midlertidig anvendelse af ordningen for omvendt betalingspligt ved levering af bestemte tjenesteydelser, som kan være udsat for svig (EUT L 72 af 20.3.2010, s. 1).

Anvendelsen af ordningen om omvendt betalingspligt for handel med drivhusgasemissioner i henhold til momsdirektivets artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2006/112/EF er begrænset til kvoter, der handles inden for rammerne af EU's emissionshandelssystem ("EU ETS").

(5) Under BEHG har Tyskland skabt en retlig ramme for en national emissionshandelsordning, som omfatter emissioner, der ikke falder ind under EU ETS. Artikel 199a, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 2006/112/EF giver derfor ikke hjemmel til at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på handel med kvoter under BEHG.

(6) Ifølge Tyskland er handel med kvoter meget sårbar over for momssvig. Handel med kvoter for brændstofemissioner under BEHG kan udnyttes til svigagtige formål på samme måde som under EU ETS. Emissionskvoter kan hurtigt, gentagne gange og nemt udveksles. De hyppige og hurtige ændringer af ejerskabet til disse emissionskvoter gør det meget vanskeligt for myndighederne at opdage handlerne og dermed sikre, at der opkræves et passende afgiftsbeløb. Køberen af kvoterne kunne som afgiftspligtig person med fradragsret fradrage den påløbne moms uden sælgerens forudgående betaling af den fakturerede omsætningsafgift til skattemyndighederne. Navnlig forhindrer "forsvundne forhandlere" i forsyningskæden, som hurtigt forsvinder eller ikke har aktiver, den unddragne afgift i at blive opkrævet af myndighederne, hvilket har en negativ indvirkning på budgettet. For at afhjælpe tabet af offentlige indtægter anmoder Tyskland om en fravigelse fra artikel 193 i direktiv 2006/112/EF for at opnå tilladelse til at indføre ordningen om omvendt betalingspligt med hensyn til overførsel af emissionskvoter.

(7) Udpegelsen af modtageren som den afgiftspligtige person i forbindelse med betaling af moms i denne type sager ville forenkle momsopkrævningen og hindre visse former for momsunddragelse og -undgåelse. Tyskland bør derfor gives tilladelse til at anvende ordningen om omvendt betalingspligt på overførsel af emissionskvoter, der handles i et nationalt handelssystem under BEHG.

(8) Den særlige foranstaltning bør være tidsbegrænset. Tyskland bør derfor gives tilladelse til at anvende denne foranstaltning indtil den 31. december 2024.

(9) I betragtning af den særlige foranstaltnings anvendelsesområde, og fordi den er ny, er det vigtigt at evaluere dens virkning. Hvis Tyskland påtænker en forlængelse af den særlige foranstaltning efter 2024, bør landet sammen med anmodningen om forlængelse indgive en rapport med en vurdering af den særlige foranstaltning til Kommissionen senest den 31. marts 2024. Rapporten bør indeholde en vurdering af foranstaltningens indvirkning på bekæmpelsen af momssvig og antallet af handlende og transaktioner, der berøres af foranstaltningen.

(10) Fravigelsesforanstaltningen får ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

Uanset artikel 193 i direktiv 2006/112/EF gives Tyskland tilladelse til at fastsætte, at den person, der er betalingspligtig for momsen, er den afgiftspligtige person, til hvem overførslen af emissionskvoter, der handles i et nationalt handelssystem i henhold til loven om handel med brændstofemissionskvoter (Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen) af 12. december 2019, foretages.

*Artikel 2*

Denne beslutning udløber den 31. december 2024.

Enhver anmodning om forlængelse af den særlige foranstaltning, der er omhandlet i denne afgørelse, skal indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2024 og ledsages af en rapport om anvendelsen af denne foranstaltning, som omfatter en vurdering af foranstaltningens indvirkning på bekæmpelsen af momssvig og antallet af erhvervsdrivende og transaktioner, der berøres af foranstaltningen.

*Artikel 3*

Denne afgørelse er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

*På Rådets vegne*
*Formand*