



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.9.2006
KOM(2006) 555 slutlig

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om tillstånd för Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter

(framlagt av kommissionen)

MOTIVERING

1) BAKGRUND

- **Motiv och syfte**

Enligt artikel 27.1 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund, får rådet enhälligt på förslag av kommissionen bemyndiga en medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i direktivet för att förenkla skatteuttaget eller för att hindra vissa typer av skatteflykt (nedan skattefusk).

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionens generalsekretariat den 10 februari 2006 begärde Förenade kungariket tillstånd att införa åtgärder som avviker från artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG. Kommissionen underrättade den 18 juli 2006 i enlighet med artikel 27.2 i direktiv 77/388/EEG övriga medlemsstater om Förenade kungarikets begäran. Genom en skrivelse av den 19 juli 2006 meddelade kommissionen Förenade kungariket att den hade alla uppgifter som den ansåg sig behöva för att kunna behandla ärendet.

- **Allmän bakgrund**

I artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG, i dess lydelse enligt artikel 28g i det direktivet, föreskrivs det att mervärdesskatten enligt det inhemska systemet skall betalas till statskassan av den skattskyldiga person som levererar varor.

Förenade kungariket skulle vilja tillämpa ett förfarande med omvänd skattskyldighet, varvid den beskattningsbara person som mottar leveranser av varor blir skyldig att redovisa mervärdesskatt vid följande leveranser:

- Mobiltelefoner
- Datachips/mikroprocessorer/centralenheter
- Elektronisk lagringsenhet att användas med datorer eller alla slag av mobiltelefonapparater eller specificerade elektroniska apparater.
- Elektroniska apparater som används för lagring, behandling eller inspelning av elektroniska uppgifter som exempelvis följande:
 - handburna digitalkameror och videokameror (camcorders),
 - handburna digitala ljudspelare, som exempelvis MP3-spelare,
 - handburna digitala videospelare och portabla DVD-spelare
 - trådlösa apparater för e-post, telefoni, textmeddelanden, webbsökning och annan trådlös datalagring,
 - handburna datorer,

- handburna eller portabla positionsbestämningsapparater för satellitnavigeringssystem,
- spelkonsoler med skärm, eller av ett slag som används tillsammans med en TV eller dator.

Denna åtgärd skulle få till följd att priset som köparen betalar till leverantören för sådana produkter inte skulle inkludera ett belopp för mervärdesskatt. Köparen skulle i stället redovisa mervärdesskatt på leveransen i sin egen mervärdesskattedeclaration. Enligt de normala reglerna skulle denne även göra avdrag för denna mervärdesskatt i samma deklARATION. Ingen skatt skulle således betalas på sådana leveranser mellan fullt beskattningsbara personer, och det skulle vara återförsäljaren, den slutliga länken i leveranskedjan, som skulle betala hela mervärdesskattebeloppet till statskassan. På detta sätt vill Förenade kungariket göra avsteg från en av de grundläggande mervärdesskatteprinciperna, nämligen följande: systemet med betalning i flera led varigenom varje beskattningsbar person i leveranskedjan betalar en del av den slutliga mervärdesskatt som skall tas ut på leveransen.

- Problemet med bedrägeri i Förenade kungariket

Leveranser av de ovan nämnda produkterna har givit upphov till en mycket hög nivå av skattefusk i Förenade kungariket. Den mest vanliga formen av skattefusk består i att en leverantör som är registrerad för mervärdesskatt fakturerar leveranser men sedan försvinner utan att betala skatt. Genom att göra så förser leverantörer i alla fall köparen med en giltig faktura för mervärdesskatt, som gör det möjligt för denna att få tillbaka ingående mervärdesskatt. Resultatet blir att statskassan inte erhåller mervärdesskattebeloppet på leveransen, men måste ge handlaren i nästa led rätt att dra av ingående mervärdesskatt som om den hade betalats.

Detta har utvecklats till gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag, som är ett mycket sofistikerat och välorganiserat brottsligt utnyttjande av mervärdesskattesystemet, ofta genomfört av organiserade brottslingar. Det utnyttjar en möjlighet i övergångsordningen för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna enligt vilken leveranser som görs av en leverantör i en medlemsstat till en köpare i en annan medlemsstat är undantagna från skatteplikt i den medlemsstat från vilken varorna försänds. Köparen redovisar i stället mervärdesskatt i destinationsmedlemsstaten (en omvänd skattskyldighet av det slag som redan har beskrivits, som dock begränsas till den enstaka leveransen). I de fall där köparen försvinner utan att redovisa mervärdesskatt på leveransen av varor med högt värde såsom dem som är föremål för denna begäran, kan förlusten av skatteinkomster vara betydande. Därtill kommer att personer som begår sådana bedrägerier ofta organiserar en hel serie leveranser där samma varor kan vara i omlopp flera gånger mellan medlemsstater (så kallat karusellbedrägeri). På detta sätt kan förlusten för statskassan bli flera gånger större än mervärdesskattebeloppet på en enda leverans av varorna.

Bedrägerier av detta slag beräknas ha kostat Förenade kungariket mellan 6 750 miljoner pund sterling och 11 000 miljoner pund sterling sedan 2001. På senare år har man i Förenade kungariket konstaterat att bedrägerierna blivit mycket mer sofistikerade och komplicerade som en reaktion på olika ingrepp. I de senaste offentliggjorda uppskattningarna anges gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag

uppgå till mellan 1 120 miljoner pund sterling och 1 900 miljoner pund sterling under 2004/2005. Indikatorer som börjat användas på den allra senaste tiden anger emellertid att bedrägerierna ökar i omfattning, trots ökade ansträngningar att bekämpa denna typ av bedrägeri och utnyttjandet av de rättsinstrument som är tillgängliga för alla medlemsstater inom ramen för gemenskapslagstiftningen.

För att bekämpa denna brottslighet skulle Förenade kungarikets regering vilja tillämpa ett förfarande med omvänd skattskyldighet. Den anser att ett sådant förfarande skulle undanröja det skattebedrägeri som har beskrivits ovan genom att avlägsna möjligheten till vinning. Om ingen mervärdesskatt tas ut finns det inget utrymme för det potentiella skenföretaget att försvinna utan att redovisa till skattemyndigheten mervärdesskattedelen i det pris som erlagts av köparen. Förfarandet skulle vara begränsat till det sortiment av varor som konstaterats vara föremål för de flesta gemenskapsinterna bedrägerierna via skenföretag och skulle leda till att förhindra ytterligare betydande förluster av skatteintäkter.

Genom att det begränsas till ett smalt sortiment av varor skulle det föreslagna systemet inte få karaktären av ett generaliserat system för omvänd skattskyldighet, och det skulle heller inte ha syftet att utvecklas till ett sådant. Systemet skulle därför inte leda till någon grundläggande förändring i det nuvarande systemet för mervärdesskatt, som baseras på betalning av skatten i flera led.

Samtidigt skulle Förenade kungariket också vilja införa kontroll och rapporteringskrav för att se till att information finns tillgänglig i syfte att kunna försäkra skattemyndigheten om att åtgärden fungerar effektivt. Dessa skulle kunna likna de nuvarande rapporteringskraven för gemenskapsinterna leveranser av varor.

I förenklingssyfte skulle Förenade kungariket vilja fastställa ett tröskelvärde på 1 000 pund sterling (cirka 1 480 euro) under vilket belopp leveranser inte skulle behöva omfattas av den omvända skattskyldigheten. Detta skulle lätta de potentiella svårigheterna för återförsäljare och småföretagskunder. Samtidigt bör tröskelvärdet vara tillräckligt lågt för att undvika uppdelning av försäljningar i syfte att undgå den omvända skattskyldigheten.

- **Kommissionens syn på begäran**

När kommissionen får in ansökningar i enlighet med artikel 27 granskar den ansökningarna för att försäkra sig om att de grundläggande villkoren för att bifalla sådana ansökningar är uppfyllda, dvs. huruvida den föreslagna **särskilda åtgärden** förenklar förfarandena för beskattningsbara personer och/eller skatteförvaltningen, **eller** huruvida föreslaget hindrar **vissa typer av skattefusk eller skatteundandragande**. I detta sammanhang har kommissionen alltid intagit ett försiktigt synsätt för att försäkra sig om att avvikelser inte undergräver det allmänna mervärdesskattesystemets funktion. Det var i detta sammanhang som kommissionen 2005 lade fram förslaget¹ om ändring av direktiv 77/288/EEG när det gäller vissa åtgärder för att förenkla förfarandena vid påförande av mervärdesskatt och för att medverka motverka skatteflykt (skattefusk) eller skatteundandragande, samt om upphävande av vissa beslut som beviljar undantag som skulle tillåta alla medlemsstater

¹ KOM(2005) 89, av den 16 mars 2005 antaget som direktiv 2006/69/EG (EUT L 221, 12.8.2006, s. 9)

att tillämpa avvikelser som visat sig vara användbara och effektiva.

Närmare bestämt är kommissionen normalt sett obenägen att föreslå att en begäran att tillämpa en omvänd skattskyldighet godtas, eftersom en sådan åtgärd undanröjer ett centralt inslag i mervärdesskattesystemet, nämligen betalningar av skatten i flera led. Den särskilda ordning för investeringsguld som föreskrivs i artikel 26b i det sjätte mervärdesskattedirektivet kan visserligen beskrivas som en etablerad omvänd skattskyldighet. Dessa bestämmelser är emellertid noga målinriktade och begränsade i fråga om tillämpningsområde och omfattning.

- **Slutsats**

Förenade kungarikets begäran är ett försök att använda artikel 27 till att göra grundläggande förändringar av mervärdesskattesystemet i riktning mot en allmän tillämpning av omvänd skattskyldighet, om än begränsat till ett visst varusortiment. Det skulle innebära att beskattningsbara personer i de berörda sektorerna i praktiken skulle behöva hantera tre olika typer av skatteordningar.

- Det ”klassiska” mervärdesskattesystemet
- Systemet med omvänd skattskyldighet för leveranser mellan företag (B2B) när vissa kriterier är uppfyllda
- Det gemenskapsinterna systemet

Detta skulle innebära ett ytterligare tillskott till de redovisningskrav som företagen redan åläggs. Vidare skulle ytterligare bördor i fråga om efterlevnad av reglerna (att kontrollera köparnas beskaffenhet och rapportera transaktioner) åläggas samtliga företag, inbegripet hederliga handlare som är verksamma inom de berörda områdena. Tillämpningen av omvänd skattskyldighet skulle dessutom skapa nya tillfällen till bedrägeri, särskilt i det slutliga konsumtionsledet, och skulle därför behöva kompletteras med lämplig kontrollåtgärder för att säkerställa att slutlig konsumtion inte undgår beskattning i avsaknad av ett väl fungerande system för betalningar i flera led.

Även om kommissionen är medveten om dessa nackdelar menar den inte desto mindre att begäran ändå kan anses uppfylla **det test som krävs enligt artikel 27**. Åtgärden kan nämligen troligtvis undanröja de situationer med bedrägeri via skenföretag som nu finns och på så sätt ta itu med ett särskilt slag av bedrägeri. Emellertid uppstår frågan om i vilken utsträckning åtgärden förblir proportionell med hänsyn till bedrägeriets omfattning i förhållande den hederliga verksamheten i den berörda sektorn. Åtgärdens tillämpningsområde är relativt omfattande och täcker en stor del av elektroniksektorn, men enligt den information som erhållits från Förenade kungariket är antalet beskattningsbara personer som berörs av åtgärden och den ekonomiska betydelsen av deras verksamheter fortfarande begränsade (omkring 22 500 beskattningsbara personer av totalt 1 900 000 verksamheter som är registrerade för mervärdesskatt). Med tanke på det enorma intäktsbelopp av mervärdesskatt som står på spel och den relativt begränsade ökningen av bördorna för den lagliga handeln förefaller ända ett brett tillämpningsområde likväl täckas in av artikel 27.

Samtidigt måste det erkännas att andra medlemsstater upplever liknande bedrägerimönster (som gäller samma varukategorier eller andra typer av varor) och att

de kan komma att söka liknande avvikelser från artikel 21 i det sjätte direktivet. Det skulle kunna resultera i en rad olika skyldigheter för skattebetalare i olika medlemsstater, en situation som skulle kunna stå i strid med kraven på en väl fungerande inre marknad. Förslaget om att tillåta den begärda avvikelsen måste därför även definiera de viktigaste grunddragen i genomförandet av den omvända skattskyldigheten och även begränsa dess varaktighet för att göra det möjligt att utvärdera dess effektivitet (både vad gäller det anförda mervärdesskattebedrägeriet via skenföretag och för att förhindra att mervärdesskatt inte betalas på slutlig konsumtion) och dess effekter på den inre marknadens funktion. Enligt förslaget får förfarandet med omvänd skattskyldighet tillämpas fram till och med den 31 december 2009.

- **Gällande bestämmelser**

Gemenskapslagstiftning saknas.

- **Förenlighet med Europeiska unionens politik och mål på andra områden**

Förslaget är förenligt med det övergripande målet att hjälpa medlemsstaterna att bekämpa skattebedrägeri.

2) SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSANALYS

- **Samråd med berörda parter**

Ej relevant.

- **Extern experthjälp**

Någon extern experthjälp har inte behövts.

- **Konsekvensanalys**

Förslaget till beslut syftar till att bekämpa mervärdesskattefusk och kommer troligtvis att få en positiv inverkan på intäkterna från mervärdesskatt.

Åtgärden kommer inte desto mindre att ha negativa konsekvenser för företagen eftersom reglerna kommer att skilja sig från dem som gäller för normala leveranser av varor. Detta kommer att försvåra redovisningen för de företag som inte enbart handlar med de varor som avvikelsen avser. De föreslagna kontrollmekanismerna kommer också att innebära att ytterligare krav införs på den berörda branschen. Det är därför tydligt att denna avvikelse klarar det förenklingstest som anges i artikel 27 och endast omfattas av tillämpningsområdet för förhindrande av vissa typer av skattefusk.

Det finns därför ingen garanti för att den åtgärd som planeras av Förenade kungariket kommer att undanröja bedrägeriet i fråga, vilket är skälet till att kommissionen föreslår att avvikelsen bör gälla under en kort tidsperiod.

Även om åtgärdens effekter i vilket fall som helst kommer att vara begränsade till följd av dess tillämpningsområde, kommer åtgärdernas effektivitet att utvärderas av Förenade kungariket och meddelas kommissionen.

3) RÄTTLIGA ASPEKTER

- **Sammanfattning av den föreslagna åtgärden**

Tillstånd för Förenade kungariket att tillämpa en åtgärd som avviker från artikel 21.1 a i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG beträffande användningen av en ordning för omvänd skattskyldighet för inhemska leveranser av mobiltelefoner, datachips/mikroprocessorer, elektroniska lagringsmedier & handburna elektroniska apparater som används för lagring, behandling eller inspelning av elektronisk data.

- **Rättslig grund**

Artikel 27.1 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund

- **Subsidiaritetsprincipen**

Förslaget avser ett område där gemenskapen är ensam behörig. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

Detta beslut avser ett tillstånd som beviljats en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför inte en förpliktelse.

Med hänsyn till det klart definierade tillämpningsområdet för undantaget, tycks den särskilda åtgärden stå i proportion till det eftersträlvade målet i beaktande av omfattningen av de berörda skatteförlusterna.

- **Val av regleringsform**

Föreslagen regleringsform: annan.

Övriga regleringsformer skulle vara olämpliga av följande skäl:

Enligt artikel 27 i rådets sjätte direktiv 77/388/EEG beträffande harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter kan avvikelser från de gemensamma mervärdesskattereglerna endast godkännas genom ett enhälligt beslut av rådet på förslag av kommissionen. Ett rådsbeslut är den enda lämpliga regleringsformen eftersom det kan rikta sig till en enskild medlemsstat.

4) BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget har ingen negativ inverkan på gemenskapens budget.

5) ÖVRIGA UPPLYSNINGAR

- **Översyn/ändring/tidsbegränsning**

Förslaget innehåller en bestämmelse om tidsbegränsning.

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om tillstånd för Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av rådets sjätte direktiv 77/388/EEG av den 17 maj 1977 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter – Gemensamt system för mervärdesskatt: enhetlig beräkningsgrund², särskilt artikel 27.1,

med beaktande av kommissionens förslag³, och

av följande skäl:

- (1) Genom en skrivelse som registrerades vid kommissionens generalsekretariat den 10 februari 2006 begärde Förenade kungariket tillstånd att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG beträffande den beskattningsbara person som är betalningsskyldig för mervärdesskatt.
- (2) Genom en skrivelse av den 18 juli 2006 underrättade kommissionen i enlighet med artikel 27.2 i direktiv 77/388/EEG övriga medlemsstater om Förenade kungarikets begäran. Genom en skrivelse av den 19 juli 2006 meddelade kommissionen Förenade kungariket att den hade alla uppgifter som den ansåg sig behöva för att kunna behandla ärendet.
- (3) Den person som är betalningsskyldig för mervärdesskatten är enligt artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG, i dess lydelse enligt artikel 28g i det direktivet, skall vara den beskattningsbara person som levererar varorna. Syftet med den avvikelse som Förenade kungariket begär är att lägga denna skattskyldighet på den beskattningsbara person till vilken leveranserna görs, men endast på vissa villkor och uteslutande i fråga om mobiltelefoner, datachips/mikroprocessorer, elektroniska lagringsmedier och handburna elektroniska apparater som används för lagring, behandling eller inspelning av elektronisk data.
- (4) Inom den sektorn ägnar sig ett betydande antal handlare åt skattefusks genom att inte betala mervärdesskatt till skattemyndigheten efter att ha sålt produkterna. Köparna av

² EGT L 145, 13.6.1977, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2006/69/EG (EUT L 221, 12.8.2006, s. 9).

³ EUT C [...], [...], s. [...].

deras produkter, som kan visa upp en giltig faktura, har dock rätt att dra av ingående mervärdesskatt. I dess mest utmanande form, levereras samma varor, via en s.k. karusellhandel, flera gånger utan att mervärdesskatt betalas till skattemyndigheten. Genom att i de fallen utse den person till vilken varorna levereras till betalningsskyldig för mervärdesskatten skulle undantaget komma att avlägsna möjligheten att ägna sig åt den formen av skattefusk. Det skulle emellertid inte påverka beloppet på den mervärdesskatt som skall betalas.

- (5) I syfte att säkerställa att undantaget fungerar väl samt förhindra att skatteflykten överflyttas till andra produkter eller till återförsäljarledet, bör Förenade kungariket införa lämpliga kontroll- och rapporteringskrav. Kommissionen bör hållas underrättad om de särskilda åtgärder som antas, och om övervakningen och den totala utvärderingen av hur avvikelsen fungerar.
- (6) Åtgärden står i proportion till det eftersträvade målet eftersom den inte är tänkt att tillämpas allmänt, utan endast på en sektor som utgör en särskilt hög risk och omfatta vissa noga definierade produkter i fråga om vilka skattefusks omfattning och storlek har givit upphov till betydande förluster av skatteintäkter. Eftersom det rör sig om en liten sektor kan avvikelsen vidare inte anses motsvara en allmän åtgärd.
- (7) Tillståndet bör endast gälla för en kort period, eftersom det inte kan fastställas med säkerhet att målen för åtgärden kommer att uppnås, och det är likaså inte möjligt att i förväg bedöma effekterna av åtgärden på mervärdesskattesystemets funktion i Förenade kungariket och i de övriga medlemsstaterna. Dessutom måste effekten av åtgärden och dess genomförande på den inre marknadens sätt att fungera noggrant utvärderas.
- (8) Avvikelsen har ingen negativ inverkan på den del av gemenskapernas egna medel som härrör från mervärdesskatt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Genom avvikelse från artikel 21.1 a i direktiv 77/388/EEG, i dess lydelse enligt artikel 28g i det direktivet, tillåts Förenade kungariket att utse den beskattningsbara person till vilken leveranserna av följande varor görs till betalningsskyldig för den mervärdesskatt som skall betalas:

- (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) Elektroniska lagringsmedier och PC-kort, som exempelvis memory sticks, Cd-romskivor och SD-kort, för användning med datorer eller med någon av de apparater som avses i punkterna (1) och (4).

- (4) Elektroniska apparater som används för lagring, behandling eller inspelning av elektroniska uppgifter som exempelvis följande:
- a) handburna apparater för inspelning eller avspelning av ljud och/eller bilder,
 - b) handburna digitala ljudspelare, som exempelvis MP3-spelare,
 - c) handburna digitala videospelare och portabla DVD-spelare,
 - d) trådlösa apparater för e-post, telefoni, textmeddelanden, webbsökning och annan trådlös dataaccess, samt handburna datorer,
 - e) handburna eller portabla positionsbestämningsapparater för satellitnavigeringssystem, och
 - f) spelkonsoler med skärm, eller av ett slag som används tillsammans med en TV eller dator.

Avvikelsen skall för leveranser av varor vars beskattningsbara belopp uppgår till eller överstiger 1 000 pund sterling.

Artikel 2

Avvikelsen enligt artikel 1 tillåts under förutsättning att Förenade kungariket inför lämpliga och effektiva kontroll- och rapporteringskrav på beskattningsbara personer som levererar varor för vilka den omvända skatteskyldigheten gäller i enlighet med detta beslut.

Artikel 3

Förenade kungariket skall underrätta kommissionen om det har antagit de åtgärder som avses i artiklarna 1 och 2 och skall senast den 31 december 2008 inkomma med en rapport till kommissionen om den totala utvärderingen av hur de berörda åtgärderna har fungerat, särskilt med avseende på åtgärdens effektivitet och eventuella bevis för att skattefusket har överflyttats till andra produkter eller till detaljhandelsledet.

Artikel 4

Detta beslut skall upphöra att gälla den 31 december 2009.

Artikel 5

Detta beslut riktar sig till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Utfärdat i Bryssel

*På rådets vägnar
Ordförande*