

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till rådets direktiv (*förlängning av tillämpningsperioden för det frivilliga förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 10 februari 2022 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad avser förlängningen av tillämpningsperioden för det frivilliga förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri (COM(2022) 39 final) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 3 mars 2022

Finansminister Annika Saarikko

Konsultativ tjänsteman Risto Sakki

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
3.3.2022

EU/2022/0146

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2006/112/EG VAD AVSER FÖRLÄNGNINGEN AV TILLÄMPNINGSPERIODEN FÖR DET FRIVILLIGA FÖRFARANDET FÖR OMVÄND BETALNINGSSKYLDIGHET PÅ LEVERANSER AV VISSA VAROR OCH TILLHANDAHÅLLANDE AV TJÄNSTER SOM ÄR KÄNSLIGA FÖR BEDRÄGERIER OCH MEKANISMEN FÖR SNABBA INSATSER MOT MERVÄRDESSKATTEBEDRÄGERI

1 Allmänt

Den 10 februari 2022 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad avser förlängningen av tillämpningsperioden för det frivilliga förfarandet för omvänd betalningsskyldighet på leveranser av vissa varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägerier och mekanismen för snabba insatser mot mervärdesskattebedrägeri (COM(2022) 39 final).

Syftet med förslaget är att förlänga medlemsstaternas möjlighet att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för att bekämpa förekommande bedrägerier vid leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i enlighet med artikel 199a.1 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt, nedan *mervärdesskattedirektivet*, och att även förlänga möjligheten att använda mekanismen för snabba insatser i enlighet med artikel 199b i mervärdesskattedirektivet för att bekämpa bedrägerier genom att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i mycket specifika fall. Avsikten är att förlänga tillämpningen av bestämmelserna om förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och mekanismen för snabba insatser från slutet av juni 2022 till slutet av 2025.

Syftet med förslaget är att stödja medlemsstaterna i deras bekämpning av mervärdesskattebedrägeri till dess att medlemsstaterna i rådet har diskuterat en mer genomgripande reform av mervärdesskattesystemet. År 2017 och 2018 lade kommissionen fram förslag om införande av det så kallade slutgiltiga mervärdesskattesystemet¹. Enligt förslagen är avsikten att införa ett enklare och bedrägerisäkert system för varuhandel inom unionen. Kommissionen föreslog att dessa arrangemang skulle träda i kraft i början av juli 2022. För att förhandlingarna om det slutgiltiga systemet för mervärdesskatt ska kunna fortsätta utan att de tillgängliga verktygen för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri äventyras, är det lämpligt att förlänga de bedrägeribekämpningsåtgärder som ingår i artiklarna 199a och 199b under en begränsad tidsperiod.

En förlängning av tillämpningsperioden skulle också göra det möjligt för kommissionen att utveckla ytterligare verktyg för att bekämpa skattebedrägeri. År 2020 antog kommissionen ett meddelande om en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (COM(2020) 312 final). I enlighet med handlingsplanen håller kommissionen på att

¹ Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG för harmonisering och förenkling av vissa regler i mervärdesskattesystemet och om införande av ett slutgiltigt system för beskattning av handel mellan medlemsstaterna (COM (2017) 569 final) och förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller införandet av de detaljerade tekniska bestämmelserna för driften av det slutgiltiga mervärdesskattesystemet för beskattning av handeln mellan medlemsstaterna (COM(2018) 329 final).

utarbeta ett förslag för att modernisera de nuvarande mervärdesskattereglerna, med beaktande av de möjligheter som digital teknik erbjuder.

2 Förslagets bakgrund

Som allmän regel föreskrivs i artikel 193 i mervärdesskattedirektivet att mervärdesskatt ska betalas av den beskattningsbara person som utför en beskattningsbar leverans av varor eller ett tillhandahållande av tjänster. Som en avvikelse gör förfarandet för omvänd betalningsskyldighet det möjligt att utse mottagaren av leveransen eller tillhandahållandet som betalningsskyldig för mervärdesskatt. Enligt detta förfarande tas inte mervärdesskatt ut av leverantören eller tillhandahållaren, utan redovisas av köparen (en beskattningsbar person) i dennes mervärdesskattedeclaration.

Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet används särskilt för att bekämpa gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag (MTIC-bedrägerier). Denna form av bedrägeri förekommer när en ekonomisk aktör köper varor, som transporteras eller avsänds från en annan medlemsstat, genom en leverans undantagen från mervärdesskatt och sedan säljer dem vidare och inkluderar mervärdesskatt på fakturan till kunden. När den ekonomiska aktören har tagit emot mervärdesskattebetalningen från kunden försvinner aktören innan den har betalat in mervärdesskatten till skatteförvaltningarna. Samtidigt kan kunden, som agerat i god tro, dra av den mervärdesskatt som denne betalat till leverantören i sin mervärdesskattedeclaration. Enligt förfarandet för omvänd betalningsskyldighet betalas inte mervärdesskatten i praktiken till leverantören eller tillhandahållaren.

Det är frivilligt för medlemsstaterna att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i enlighet med artikel 199a i mervärdesskattedirektivet. Det gör det möjligt för dem att bekämpa denna form av bedrägerier i de på förhand fastställda känsliga områden där de vanligtvis förekommer på deras territorium. När leverantörerna eller tillhandahållarna är skyldiga att använda förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för dessa inhemska leveranser och tillhandahållanden kan de inte debitera mervärdesskatt på sina fakturor.

Enligt artikel 199a.1 i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna för de leveranser eller tillhandahållanden som anges i artikeln föreskriva att den betalningsskyldiga personen är den beskattningsbara person till vilken leveranserna eller tillhandahållandena görs. I enlighet med artikeln får omvänd betalningsskyldighet tillämpas på leveranser eller tillhandahållanden av utsläppsrätter för växthusgaser, mobiltelefoner, integrerade kretsar, gas och elektricitet samt certifikat för dessa, telekommunikationstjänster, spelkonsoler, pekplattor och bärbara datorer, spannmål och andra industrigrödor, oljeväxtfrön och sockerbetor samt råmetaller, halvfabrikat och ädelmetaller.

Mekanismen för snabba insatser i artikel 199b är en exceptionell åtgärd som ger medlemsstater möjlighet att i brådskande fall snabbt införa ett tillfälligt förfarande för omvänd betalningsskyldighet i sektorer där plötsligt och omfattande bedrägeri har förekommit. Detta förfarande är exceptionellt och extremt snabbt, eftersom kommissionen måste reagera inom en månad, antingen med ett negativt yttrande eller genom att skriftligen till den berörda medlemsstaten bekräfta att den inte motsätter sig åtgärden. Medlemsstaten får anta den särskilda åtgärden enligt en mekanism för snabba insatser från och med dagen för mottagandet av denna bekräftelse. Genom att använda mekanismen kan medlemsstaterna minska den period som i vanliga fall krävs för godkännande av avvikelsen enligt artikel 395 i mervärdesskattedirektivet, som kan ta upp till sex månader. En sådan avvikelse kräver ett förslag från kommissionen och ett enhälligt antagande av rådet.

Artikel 199a började ursprungligen tillämpas 2010 och var i kraft till slutet av juni 2015 (2010/23/EU). Dess tillämpningsperiod förlängdes första gången 2013 till slutet av 2018 (2013/43/EU). Artikel 199b började tillämpas 2013 och var i kraft till slutet av 2018 (2013/42/EU). Tillämpningsperioden för artiklarna 199a och 199b förlängdes 2018 till slutet av juni 2022 ((EU) 2018/1695) för att datumet skulle sammanfalla med det datum då det slutgiltiga mervärdesskattesystemet ursprungligen skulle träda i kraft.

År 2018 antog kommissionen en rapport till rådet och Europaparlamentet om effekterna av artiklarna 199a och 199b i rådets direktiv 2006/112/EG på bedrägeribekämpning (COM(2018) 118). Kommissionen drog slutsatsen, på grundval av bidrag från skatteförvaltningar och näringslivsaktörer, att åtgärderna i dessa artiklar var användbara för att bekämpa bedrägerier. Denna utredning gjordes relativt nyligen och direktivet har sedan dess inte ändrats när det gäller de rättsliga villkoren eller de praktiska förutsättningarna för tillämpningen av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet. Vidare har inte direktivet ändrats i någon större utsträckning för att ta itu med frågan om gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag. Slutligen har kommissionens avdelningar ingen information om nya sektorer som skulle vara utsatta för gemenskapsinternt bedrägeri via skenföretag och för vilka förfarandet för omvänd betalningsskyldighet skulle vara rätt verktyg. Enligt kommissionen är det därför rimligt att dra slutsatsen att ovan nämnda undersökningsresultat fortfarande är giltiga.

I ovan nämnda rapport uppmanade kommissionen medlemsstaterna att bidra med sina erfarenheter och sin bedömning av åtgärderna. Berörda parter rådfrågades via en expertgrupp. Generellt sett ansåg medlemsstaterna att förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är ett effektivt och ändamålsenligt verktyg för att bekämpa bedrägeri. Införandet av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet har lett till att bedrägeri inom de aktuella sektorerna har minskat betydligt eller upphört. Denna syn delas i de svar som mottagits från tillfrågade berörda näringslivsaktörer, vilka ansåg att förfarandet för omvänd betalningsskyldighet är en ändamålsenlig tillfällig åtgärd för att bekämpa bedrägeri. Merparten av medlemsstaterna ansåg att mekanismen för snabba insatser utgjorde ett användbart verktyg och fungerar som en förebyggande åtgärd, trots att den aldrig använts i praktiken.

3 Förslagets syfte

Syftet med förslaget är att förlänga medlemsstaternas möjlighet att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet för att bekämpa förekommande bedrägerier vid leverans av varor och tillhandahållande av tjänster i enlighet med artikel 199a och även att förlänga möjligheten att använda mekanismen för snabba insatser i enlighet med artikel 199b för att bekämpa bedrägerier genom att tillämpa förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i mycket specifika fall.

Läget i de pågående förhandlingarna i rådet visar dock att det inte kommer att vara möjligt för det slutgiltiga mervärdesskattesystemet att träda i kraft i början av juli 2022. För att förhandlingarna ska kunna fortsätta, utan att de tillgängliga verktygen för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri äventyras, är det lämpligt att förlänga tillämpningen av de bedrägeribekämpningsåtgärder som ingår i artiklarna 199a och 199b under en begränsad tidsperiod.

Att förlänga tillämpningsperioden för artiklarna 199a och 199b skulle också göra det möjligt att utveckla ytterligare verktyg för att bekämpa skattebedrägeri. I enlighet med handlingsplanen 2020 håller kommissionen på att utarbeta ett förslag för att modernisera de nuvarande mervärdesskattegrupperna, med beaktande av de möjligheter som digital teknik erbjuder. I förslaget bedömer kommissionen kraven på mervärdesskatteberedning, som eventuellt inbegriper transaktionsbaserad rapportering och ett förbättrat system för e-fakturer. Detta bör ge skatteförvaltningar snabbare och mer detaljerad information om enskilda transaktioner och därmed

minska bedrägeririsken. På grundval av denna utveckling av lagstiftningen bör behovet av att ytterligare förlänga artiklarna 199a och 199b omprövas i framtiden.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Två ändringar föreslås vad gäller det frivilliga förfarandet för omvänd betalningsskyldighet i artikel 199a i mervärdesskattedirektivet. För det första föreslås en förlängning av tillämpningsperioden från slutet av juni 2022 till slutet av 2025. Om det slutgiltiga mervärdesskattesystemet inte träder i kraft före slutdatumet för förlängningen upphör bestämmelserna i artikel 199a år 2025 på grund av tidsfristklausulen i förslaget. Om det slutgiltiga mervärdesskattesystemet skulle träda i kraft före 2025 kommer artiklarna 199a och 199b att ändras och ersättas med nya regler.

För det andra görs en liten teknisk ändring i artikel 199a när det gäller strykningen av föråldrade rapporteringskrav i punkterna 3–5 i artikeln, vilka låg till grund för kommissionens ovannämnda rapport. Enligt artikel 199a.3 skulle de medlemsstater som tillämpar förfarandet lämna en rapport till kommissionen och en bedömning av åtgärdens samlade verkan och effektivitet senast i slutet av juni 2017. Enligt punkt 4 skulle en medlemsstat som upptäckt någon förändring i utvecklingen av bedrägerierna på sitt territorium med avseende på de varor eller tjänster som anges i artikel lämna en rapport till kommissionen om detta senast i slutet av juni 2017. Enligt punkt 5 skulle kommissionen dessutom före början av januari 2018 lägga fram en allmän utvärderingsrapport om mekanismens effekter på bedrägeribekämpning.

När det gäller mekanismen för snabba insatser i artikel 199b förlängs tillämpningsperioden till slutet av 2025.

5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundar sig på artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken det krävs enhällighet bland medlemsstaterna för att ett direktiv ska kunna antas. Statsrådet omfattar kommissionens syn på förslagets rättsliga grund.

Förslaget är enligt kommissionen förenligt med subsidiaritetsprincipen. Åtgärder får vidtas på unionsnivå endast i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Eftersom förslaget innebär en förlängning av tillämpningen av vissa bestämmelser i mervärdesskattedirektivet krävs en ändring av direktivet.

Målet att bekämpa bedrägeri genom tillämpning av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och möjligheten att använda mekanismen för snabba insatser uppnås bäst på unionsnivå, och den särskilda rättsliga grunden för detta finns i mervärdesskattedirektivet. För en förlängd tillämpning av dessa åtgärder krävs därför en ändring av mervärdesskattedirektivet.

Eftersom åtgärderna är frivilliga och tillfälliga står förslaget enligt kommissionen i proportion till det eftersträfvade målet, vilket består i att bekämpa bedrägeri vid vissa leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster och hjälpa medlemsstaterna att hantera plötsligt och omfattande bedrägeri.

Statsrådet omfattar kommissionens syn på förenligheten med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har ännu inte antagit yttranden om förslaget.

Utkastet till promemoria om förslaget har behandlats i ett skriftligt förfarande 16–18.2.2022 i sektion EU9 (Skatter) som lyder under kommittén för EU-ärenden.

7 Förslagets konsekvenser för Finland

Enligt kommissionen får förslaget inga negativa konsekvenser för unionens budget. Kommissionens förslag till direktiv innehåller inte några andra bedömningar som rör ekonomiska konsekvenser.

Att förlänga tillämpningsperioden för artiklarna 199a och 199b skulle göra det möjligt att utveckla ytterligare verktyg för att bekämpa skattebedrägeri. I enlighet med handlingsplanen 2020 håller kommissionen på att utarbeta ett förslag om att bland annat modernisera rapporterings-skyldigheterna.

Förfarandet för omvänd betalningsskyldighet enligt artikel 199a i mervärdesskattedirektivet kan tillämpas på bland annat EU:s handel med utsläppsrätter för växthusgaser. För att stödja målen i den gröna given och en minskning av utsläppen av växthusgaser är det viktigt att systemet för handel med utsläppsrätter skyddas ytterligare mot bedrägerier.

Om förslagen genomförs kräver det inte någon ändring av mervärdesskattelagen (1501/1993). Med stöd av artikel 199a tillämpar Finland den omvända betalningsskyldigheten på utsläppsrätter för växthusgaser. Om tillämpningsperioden för artikel 199a inte förlängs kan Finland inte fortsätta att tillämpa den omvända betalningsskyldigheten på utsläppsrätter för växthusgaser.

8 Ålands behörighet

Ärendet hör inte till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Regeringen stöder att tillämpningsperioden för bestämmelserna om förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och mekanismen för snabba insatser förlängs från slutet av juni 2022 till slutet av 2025. Detta skulle göra det möjligt för Finland att fortsätta tillämpa den omvända betalningsskyldigheten på utsläppsrätter för växthusgaser.

En förlängning av tillämpningsperioden skulle göra det möjligt för kommissionen att utveckla ytterligare verktyg för att bekämpa skattebedrägeri, med beaktande av de möjligheter som digital teknik erbjuder.