EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784 om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 206 och 226 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt och om upphävande av genomförandebeslut (EU) 2015/1401

MOTIVERING

Enligt artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[1] (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att tillämpa särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i det direktivet för att förenkla uppbörden av skatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 4 december 2019 ansökte Italien om ett bemyndigande om att få fortsätta tillämpa avvikelsen från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet när det gäller betalning av mervärdesskatt och faktureringsreglerna för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till offentliga myndigheter. Denna ansökan omfattade en minskning av tillämpningsområdet för den gällande avvikande åtgärd som beviljades genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784[2], som även gällde leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till företag som kontrolleras av centrala och lokala offentliga myndigheter och till en förteckning över börsnoterade företag.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 27 mars 2020 ändrade Italien sin ansökan och begärde att tillämpningsområdet för bemyndigandet skulle förbli identiskt med det som beviljades genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784, och begärde därför att undantaget från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet skulle tillämpas på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till myndigheter, till företag som kontrolleras av centrala och lokala myndigheter och till en förteckning över börsnoterade företag. Genom en skrivelse av den 5 maj 2020 underrättade kommissionen, i överensstämmelse med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Italiens ansökan. Genom en skrivelse av den 6 maj 2020 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Efter införandet av ett system med statistiska kontroller upptäckte Italien att det förekom omfattande mervärdesskattebedrägerier i samband med leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till offentliga myndigheter. För att stoppa detta missförhållande ansökte Italien under 2014 om att mervärdesskatt inte längre ska utbetalas till leverantören när det gäller leveranser till offentliga myndigheter, utan till ett separat och spärrat bankkonto hos skattemyndigheterna. Denna mekanism kallas vanligtvis ”uppdelad betalning”, eftersom betalningen som vanligtvis överförs i sin helhet av kunden till leverantören (ersättning i utbyte mot leveransen plus moms) delas upp i i) å ena sidan den ersättning som betalas till leverantören av varorna eller tjänsterna, och ii) å andra sidan den uppkomna mervärdesskatt som betalas till ett spärrat konto hos skattemyndigheterna.

Avvikelsen godkändes genom rådets genomförandebeslut (EU) 2015/1401[3] till och med den 31 december 2017. Det gav Italien rätt att avvika från artikel 206 i mervärdesskattedirektivet vad gäller betalning av mervärdesskatt och från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet vad gäller reglerna om fakturering.

---

1 EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.
2 EUT L 118, 6.5.2017, s. 17.
3 EUT L 217, 18.8.2015, s. 7.

Italien ansökte om avvikelsen för en begränsad tidsperiod för att göra det möjligt för landet att organisera och genomföra tillräckliga kontrollstrategiåtgärder och till fullo utnyttja de tillgängliga uppgifterna via elektronisk fakturering. Genomförandet av kravet på elektronisk fakturering för leveranser till offentliga myndigheter, som ger möjlighet till realtidskontroll av enskilda transaktioner och av det exakta mervärdesskattebelopp som offentliga myndigheter ska betala för sina inköp, bör göra det möjligt för Italien att granska den berörda sektorn med hjälp av konventionell kontrollteknik, utan att behöva avvika från mervärdesskattedirektivet för att tillämpa åtgärden med uppdelad betalning.

Enligt de uppgifter som lämnats in av Italien gavs skattemyndigheterna, genom införandet av elektronisk fakturering för leveranser till offentliga myndigheter, omfattande information om flödet av fakturor som möjliggör kontroll av transaktioner och motsvarande mervärdesskattebelopp. En annan del av det effektiva kontrollsystemet – skyldigheten att meddela uppgifter om alla fakturor som utfärdats och tagits emot hos skattemyndigheterna – infördes först från och med den 1 januari 2017. Mer tid krävs för att åtgärden ska vara effektiv och för att på ett effektivt sätt uppmuntra skattebetalarna att förbättra sin efterlevnad av skattskyldigheterna. Italien begärde därför en förlängning av avvikelsen från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet i fråga om leveranser till offentliga myndigheter.

Dessutom upptäckte Italien skatteundandragande i sektorn för leveranser till företag som kontrolleras av offentliga myndigheter och till en liten grupp på 40 företag som är börsnoterade. För att kunna bekämpa detta skatteundandragande och säkerställa att offentliga intäkter inte utsätts för fler mervärdesskatteförluster, ansökte Italien om att få utvidga tillämpningsområdet för avvikelsen från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet till att omfatta leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till ovannämnda enheter, som av Italien ansågs vara lika tillförlitliga som offentliga myndigheter. Dessa enheter består både av företag som kontrolleras av centrala och lokala myndigheter och av en förteckning över cirka 40 företag som är börsnoterade och som sammantaget uppgår till totalt cirka 2 400 företag. Italien förväntade sig kunna hantera skatteundandragandet i form av utebliven betalning av mervärdesskatt från leverantörerna till de berörda enheterna genom att utvidga åtgärden med uppdelad betalning till att omfatta dessa företag och därigenom öka mervärdesskatteintäkterna.

Förlängningen av avvikelsen med dess utvidgade tillämpningsområde godkändes genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784 till och med den 30 juni 2020.

I oktober 2018 lade Italien fram en rapport i enlighet med artikel 3.2 i rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784. Enligt denna rapport ökade den åtgärd med uppdelad betalning, som infördes i Italien, mervärdesskatteintäkterna och denna ökning var högre än de uppskattningar som gjordes vid den tidpunkt då åtgärden infördes. Vidare angavs det i rapporten att ökningen av mervärdesskattebeloppen för leverantörerna till de företag som omfattas av den uppdelade betalningen, som är en följd av åtgärdens genomförande, lätt kan kontrolleras och förvaltas och att situationen för återbetalningar av mervärdesskatt inte har förvärrats.

Mekanismen med uppdelad betalning är en del av ett åtgärdspaket som Italien har infört för att motverka skattebedrägeri och skatteundandragande. Detta åtgärdspaket omfattar bland annat elektronisk fakturering och elektronisk överföring av uppgifter om dagliga avgifter. Elektronisk fakturering infördes från och med den 1 juli 2018 för vissa sektorer och generellt från och med den 1 januari 2019. Denna skyldighet godkändes genom rådets

genomförandebeslut (EU) 2018/593[4]. Den elektroniska överföringen av uppgifter om dagliga avgifter kräver att skattebetalare som bedriver detaljhandel och liknande verksamhet (utan krav på fakturering) lagrar uppgifter om dagliga avgifter elektroniskt och överför dem på elektronisk väg till *Agenzia delle Entrate*. Denna skyldighet blev tillämplig den 1 januari 2020 och för skattebetalare med en omsättning på över 400 000 euro den 1 juli 2019. Detta åtgärdspaket har ersatt andra kontrollåtgärder och gör det möjligt för de italienska skattemyndigheterna att dubbelkontrollera de olika transaktioner som deklarerats av aktörerna och att övervaka deras mervärdesskattebetalningar. De senaste ändringarna av lagstiftningen innebar en skyldighet att göra uppgifter om mervärdesskattetransaktioner från elektroniska fakturor, gränsöverskridande transaktioner och elektroniska avgifter omedelbart tillgängliga för skattebetalarna i syfte att förenkla efterlevnaden. Detta kommer att leda till att mervärdesskattedeklarationer är förifyllda av *Agenzia delle Entrate* och till förberedelse av reguljära mervärdesskatteberäkningar, vilka skattebetalarna kommer att kunna godta eller komplettera. Enligt skäl 7 i ovannämnda beslut 2017/784 bör det, när systemet är helt genomfört, inte finnas ytterligare behov av att avvika från direktiv 2006/112/EG för att tillämpa åtgärden med uppdelad betalning.

Enligt de italienska myndigheterna skulle det för närvarande inte vara lämpligt att helt stryka åtgärden med uppdelad betalning. Enligt deras uppskattningar minskar de åtgärder som genomförs genom bedrägeribekämpningspaketet den tid som skattemyndigheterna behöver för att bli medvetna om att det finns ett potentiellt fall av skatteflykt eller bedrägeri till tre månader, jämfört med de 18 månader som ursprungligen var nödvändiga. I avsaknad av uppdelad betalning kan återkrav från skattebedragare eller bedragare, när kontrollen har genomförts, visa sig vara omöjlig om de är insolventa. Mekanismen med uppdelad betalning, som är en förhandsåtgärd, är mycket effektivare.

Kommissionen anser fortfarande att ett fullständigt genomförande av paketet med bedrägeribekämpningsåtgärder, som utformats av Italien, bör leda till att behovet av ytterligare avvikelser från mervärdesskattedirektivet för att tillämpa uppdelad betalning försvinner. Det är dock fortfarande för tidigt för en fullständig bedömning av hur ändamålsenliga dessa åtgärder är mot bakgrund av att de nyligen genomförts. Den allmänna obligatoriska e-faktureringen trädde i kraft först den 1 januari 2019, medan den elektroniska överföringen av uppgifter om dagliga avgifter genomfördes fullt ut den 1 januari 2020. Därför kan utvärderingen av dessa åtgärder och hur de påverkar upptäckten av mervärdesskattebedrägerier och skatteuppbörden inte genomföras i någon större omfattning. Eftersom det saknas ett fullständigt genomförande av bedrägeribekämpningspaketet, är det därför lämpligt att förlänga åtgärden med ytterligare en period, eftersom det skulle kunna få betydande negativa effekter på kampen mot skatteundandragande och uppbörden av mervärdesskatt i förhållande till de sektorer som omfattas av åtgärden om man tog bort den. Om åtgärden inte förlängs, skulle de företag som tillämpar mekanismen med uppdelad betalning behöva ändra sina faktureringssystem för att ta hänsyn till förändringarna. Skatteförvaltningen skulle behöva genomföra liknande anpassningar av sina system. På grund av de svårigheter som orsakades av utbrottet av covid-19 verkar det inte lämpligt att uppmana företag och skatteförvaltningar att vidta dessa ändringar för närvarande.

En av effekterna av systemet med uppdelad betalning är det faktum att leverantörer som är beskattningsbara personer inte kan kompensera den mervärdesskatt de har betalat på sina insatsvaror med den mervärdesskatt som de tagit emot för sina leveranser. De kan befinna sig i en konstant kreditposition och kan behöva ansöka om en faktisk återbetalning av denna

[4] Rådets genomförandebeslut (EU) 2018/593 av den 16 april 2018 om bemyndigande för Italien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, EUT L 99, 19.4.2018, s. 14.

mervärdesskatt från skattemyndigheterna. Å andra sidan tillåter Italien dessa leverantörer att på vissa villkor kompensera för den mervärdesskatt som de inte har tagit emot från sina kunder med andra skatter som ska betalas i Italien och därigenom begränsa det kassaflödesproblem som annars kan uppstå för företag som är skattskyldiga i Italien.

Enligt de uppgifter som Italien lämnat har återbetalningsförfarandet påskyndats. Ansökningar om återbetalning handläggs i genomsnitt inom 67 dagar och den genomsnittliga tiden för utbetalning till mottagaren är sju dagar. Vid tidpunkten för införandet av åtgärden med uppdelad betalning förutsågs det att de beskattningsbara personer som genomför transaktioner som omfattas av systemet med uppdelad betalning, inom ramen för den kredit som härrör från sådana transaktioner, ska prioriteras för att erhålla betalning av de relevanta mervärdesskattemedlen. Denna praxis innebär att återbetalningsansökningar med anknytning till mekanismen med uppdelad betalning prioriteras både under den preliminära undersökningen och vid utbetalning av belopp som ska betalas i fråga om icke-prioriterade återbetalningar.

Den ansökan som lämnades in av Italien och registrerades hos kommissionen den 4 december 2019 innebar en minskning av tillämpningsområdet för den gällande avvikelsen, eftersom det ansöktes om bemyndigande att få fortsätta avvika från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet endast i fråga om mervärdesskatt och faktureringsreglerna för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till offentliga myndigheter. Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 27 mars 2020 ändrade Italien sin ansökan och begärde att tillämpningsområdet för bemyndigandet skulle förbli identiskt med det som beviljades genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784, och begärde därför att avvikelsen från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet skulle tillämpas på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till offentliga myndigheter, till företag som kontrolleras av centrala och lokala offentliga myndigheter och på en förteckning över börsnoterade företag.

Skälet till ändringen var att de slutgiltiga uppgifterna om åtgärdens ändamålsenlighet under tiden blev tillgängliga och att dessa uppgifter visade att åtgärden var mer ändamålsenlig än vad som angetts i tidigare rapporter. Den ansökan om förlängning som lämnades in i december 2019 ändrades genom begäran om förlängning av den avvikande åtgärd som godkänts genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784.

Med tanke på det breda tillämpningsområdet för avvikelsen och att det fortfarande finns farhågor bland företagen vad gäller återbetalning av mervärdesskatt är det viktigt att säkerställa att det sker en nödvändig uppföljning inom ramen för denna avvikelse och framför allt åtgärdens inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och situationen vad gäller mervärdesskatteåterbetalning för beskattningsbara personer som omfattas av avvikelsen. Italien uppmanas därför att lämna en rapport om systemet för återbetalning av mervärdesskatt när det gäller situationen för leverantörer (beskattningsbara personer) som omfattas av avvikelsen 18 månader efter det att systemet har trätt i kraft. Denna rapport bör framför allt tillhandahålla statistik när det gäller den genomsnittliga tid som behövs för att faktiskt återbetala mervärdesskatt till dessa beskattningsbara personer och beskriva särskilda problem som kan ha uppstått i detta sammanhang. I denna rapport bör det också anges vilka olika åtgärder som vidtagits för att bekämpa skatteundandragande för de varor som omfattas av undantaget, deras ikraftträdandedatum samt en utvärdering av hur ändamålsenliga de varit.

Även om Italien har begärt att bemyndigandet ska förlängas till och med den 31 december 2023 föreslås det att avvikelsen godkänns för förlängning från och med den 1 juli 2020 till och med den 30 juni 2023. Denna period bör vara tillräcklig för att göra en fullständig utvärdering av hur ändamålsenliga de vidtagna åtgärderna, som ska minska

skatteundandragandet, varit inom de berörda sektorerna. Dessutom kommer företag och skatteförvaltningar att bli bättre rustade att genomföra de nödvändiga anpassningarna av sina system.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Avvikelsen kan tillåtas på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet i syfte att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt. Italien har ansökt om avvikelsen för att bekämpa skatteundandragande inom de sektorer där mervärdesskattebedrägeri har upptäckts under flera år och, enligt de uppgifter som Italien har lämnat, har åtgärden varit ändamålsenlig i fråga om att förbättra skatteuppbörden och förhindra mervärdesskattebedrägerier inom de sektorer som åtgärden riktas mot. Avvikelsen är förenlig med befintliga bestämmelser.

Genom rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310[5] beviljades Polen en liknande avvikelse för att kunna tillämpa mekanismen med uppdelad betalning. Det polska systemet med uppdelad betalning omfattar ett frivilligt och ett obligatoriskt system med uppdelad betalning. Detta obligatoriska system med uppdelad betalning påverkar leveranser av varor och tjänster som betalas via elektroniska banköverföringar, som utförs mellan beskattningsbara personer i områden som är särskilt utsatta för mervärdesskattebedrägeri och där bedrägeri har upptäckts i åratal. I det polska obligatoriska systemet med uppdelad betalning agerar banken som ombud och överför de belopp som betalats av kunden till leverantörens relevanta konton, dvs. det beskattningsbara beloppet till näringsidkarens vanliga konto och mervärdesskatten till näringsidkarens spärrade mervärdesskattekonto. Medlen på det spärrade mervärdesskattekontot ägs av den beskattningsbara personen, men personens möjlighet att förfoga över medlen är dock begränsad till i princip att betala mervärdesskatten till skattemyndigheten eller betala mervärdesskatten till följd av fakturor som mottagits från leverantörer.

Även Rumänien har ansökt om avvikelse för att få tillämpa mekanismen med uppdelad betalning för tjänster som utförs av vissa beskattningsbara personer. Den rumänska mekanismen med uppdelad betalning väckte allvarliga farhågor när det gäller dess proportionalitet och förenlighet med fördraget. Kommissionen har därför invänt mot den rumänska ansökan[6].

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Med tanke på den bestämmelse i mervärdesskattedirektivet som ligger till grund för förslaget avser detta ett område där Europeiska unionen har exklusiv befogenhet. Subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig.

---

5 Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310 av den 18 februari 2019 om bemyndigande för Polen att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, EUT L 51, 22.2.2019, s. 19.

6 Meddelande från kommissionen till rådet i enlighet med artikel 395 i rådets direktiv 2006/112/EG, COM/2018/666 final.

- **Proportionalitetsprincipen**

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljas en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför ingen förpliktelse.

Med tanke på att avvikelsen är begränsad i tiden och begränsad till den offentliga sektorn, till företag som kontrolleras av staten och börsnoterade företag, riktas tillämpningsområdet till en sektor som gett upphov till betydande problem när det gäller skatteundandragande. Därför står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att bekämpa skatteundandragande.

- **Val av instrument**

Föreslaget instrument är rådets genomförandebeslut.

I enlighet med artikel 395 i mervärdesskattedirektivet är en avvikelse från de gemensamma mervärdesskattereglerna bara möjlig om rådet ger ett enhälligt bemyndigande på grundval av ett förslag från kommissionen. Ett rådets genomförandebeslut är det lämpligaste instrumentet, eftersom det kan riktas till en enskild medlemsstat.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Samråd med berörda parter**

Det har inte genomförts något samråd med berörda parter. Detta förslag grundar sig på en begäran från Italien och berör bara denna medlemsstat.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Det har inte behövts några externa sakkunnigutlåtanden.

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget till rådets genomförandebeslut syftar till att förlänga tillämpningen av avvikelsen från artiklarna 206 och 226 i mervärdesskattedirektivet för leveranser till offentliga myndigheter, till företag som kontrolleras av centrala och lokala myndigheter och till en förteckning över cirka 40 börsnoterade företag. Genom att föreskriva att mervärdesskatten ska betalas till ett separat bankkonto hos skattemyndigheterna syftar förslaget till rådets genomförandebeslut i första hand till att motverka leverantörernas skatteundandragande i form av utebliven betalning av mervärdesskatt till de förtecknade enheterna. Den åtgärd som för närvarande tillämpas av Italien förefaller vara ett effektivt instrument för att nå detta mål.

Enligt uppgifter från Italien har genomförandet av åtgärden inom dess ursprungliga tillämpningsområde medfört en ökning av betalningar på omkring 3,5 miljarder euro under 2015. Detta belopp fastställdes av *Agenzia delle Entrate*, eftersom *Agenzia delle Entrate* ansåg att i fråga om leverantörerna till *Pubblica Amministrazione* (PA), när det gällde samma transaktioner, var summan av den lägre utgående mervärdesskatt som faktiskt betalats till följd av införandet av mekanismen med uppdelad betalning, minus ökningen av ersättningar och återbetalningar, lägre än de betalningar som gjorts av PA i samband med samma transaktioner. Den ytterligare analys som Italien har gjort visar att denna effekt har legat på en stabil nivå under de följande åren. Enligt denna analys har det utvidgade tillämpningsområdet för åtgärden (leverantörer till företag som kontrolleras av centrala och lokala myndigheter och börsnoterade företag) rapporterat en ytterligare ökning av betalningarna på 1,08 miljarder euro. Även denna första effekt av åtgärden har legat på en stabil nivå under de följande åren

av dess tillämpning. Åtgärden har alltså gett en total effekt motsvarande 4,58 miljarder euro per år.

En annan effekt som bör beaktas är att leverantörer som omfattas av detta system inte tar emot mervärdesskatt från sina kunder. Därför kommer de allt oftare att behöva begära en faktisk återbetalning av mervärdesskatten, om de inte kan kompensera denna mervärdesskatt med andra skatter som ska betalas i Italien. För att undvika negativa följder för dessa beskattningsbara personer, ännu mer så om leverantörerna inte är etablerade i Italien, är det viktigt att återbetalningssystemet fungerar korrekt och i rätt tid. Enligt Italien fungerar dess system för återbetalning av mervärdesskatt korrekt och den genomsnittliga tiden för behandling av återbetalningar av mervärdesskatt har minskats till 67 dagar, plus 7 dagar för den faktiska utbetalningen till mottagaren. Vidare förväntas de nya regler som varit i kraft att korrekt hantera en eventuell ökning av återbetalningar av mervärdesskatt. Dessutom, enligt de uppgifter som Italien lämnat, förutsågs det vid tidpunkten för införandet av åtgärden med uppdelad betalning att de beskattningsbara personer som genomför transaktioner som omfattas av systemet med uppdelad betalning, inom ramen för den kredit som härrör från sådana transaktioner, ska prioriteras för att erhålla betalning av de relevanta mervärdesskattemedlen. Denna bestämmelse innebär att återbetalningsansökningar med anknytning till mekanismen med uppdelad betalning prioriteras både under den preliminära undersökningen och vid utbetalning av belopp genom jämförelse med icke-prioriterade återbetalningar.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget har inga konsekvenser för skyddet av de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Åtgärden kommer inte att ha några negativa effekter på den del av unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

2020/0119 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784 om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 206 och 226 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt och om upphävande av genomförandebeslut (EU) 2015/1401

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt[1], särskilt artikel 395.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Genom rådets genomförandebeslut (EU) 2015/1401[2] bemyndigades Italien att till och med den 31 december 2017 kräva att mervärdesskatt på leveranser till offentliga myndigheter betalas av dessa myndigheter till ett separat och spärrat konto som innehas av skattemyndigheten. Denna särskilda åtgärd utgör en avvikelse från artiklarna 206 och 226 i direktiv 2006/112/EG när det gäller betalning av mervärdesskatt och faktureringsregler.

(2) Genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784[3] bemyndigades Italien att tillämpa den särskilda åtgärden till och med den 30 juni 2020. Vidare utvidgades tillämpningsområdet för den särskilda åtgärden till att även omfatta leveranser till företag som kontrolleras av offentliga myndigheter i den mening som avses i artikel 2359 i den italienska civillagen (*Codice Civile*) och till börsnoterade bolag som ingår i Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa (nedan kallat *FTSE MIB*).

(3) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 4 december 2019 begärde Italien att bemyndigandet skulle förlängas till och med den 31 december 2023 och att den särskilda åtgärdens tillämpningsområde endast skulle omfatta leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster till offentliga myndigheter. Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 27 mars 2020 begärde Italien att åtgärdens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta både företag som kontrolleras av centrala och lokala offentliga myndigheter och börsnoterade företag i FTSE MIB-index. Till följd av detta begär Italien att den särskilda åtgärden ska förlängas med samma tillämpningsområde som det bemyndigande som beviljats genom genomförandebeslut (EU) 2017/784.

(4) Genom en skrivelse av den 5 maj 2020 underrättade kommissionen övriga medlemsstater, i enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG, om

[1] EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.
[2] EUT L 217, 18.8.2015, s. 7.
[3] EUT L 118, 6.5.2017, s. 17.

Italiens begäran. Genom en skrivelse av den 6 maj 2020 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

(5) Åtgärden ingår i ett åtgärdspaket som Italien har infört för att bekämpa skattebedrägeri och skatteundandragande. Från och med den 1 juli 2018 för vissa sektorer och generellt från och med den 1 januari 2019 har en elektronisk faktureringsskyldighet införts. Skyldigheten godkändes genom rådets genomförandebeslut (EU) 2018/593[4]. Detta åtgärdspaket, inklusive elektronisk fakturering, har ersatt andra kontrollåtgärder och gör det möjligt för de italienska skattemyndigheterna att dubbelkontrollera de olika transaktioner som deklarerats av aktörerna och att övervaka deras mervärdesskattebetalningar.

(6) Italien förklarar i sin ansökan att även om det paket med åtgärder som genomförs minskar den tid som skattemyndigheterna behöver för att bli medvetna om förekomsten av ett potentiellt fall av skatteflykt eller bedrägeri till 3 månader, jämfört med de 18 månader som ursprungligen var nödvändiga, skulle det utan uppdelning av betalning kunna vara omöjligt att återkräva pengar från insolventa skattesmitare eller bedragare. Mekanismen med uppdelad betalning, som är en förhandsåtgärd, är mycket effektivare. De slutgiltiga uppgifterna om åtgärdens ändamålsenlighet visar att åtgärden har varit ännu mer ändamålsenlig än väntat.

(7) En av effekterna av åtgärden är det faktum att leverantörer som är beskattningsbara personer inte kan kompensera mervärdesskatt de har betalat på sina insatsvaror med den mervärdesskatt som de tagit emot för sina leveranser. De kan befinna sig i en konstant kreditposition och kan behöva ansöka om en faktisk återbetalning av denna mervärdesskatt från skattemyndigheterna. Enligt de uppgifter som Italien har lämnat handläggs ansökningar om återbetalning i genomsnitt inom 67 dagar och den genomsnittliga tiden för utbetalning till mottagaren är 7 dagar. Vid tidpunkten för införandet av åtgärden med uppdelad betalning förutsågs det att beskattningsbara personer som genomför transaktioner som omfattas av systemet med uppdelad betalning, inom ramen för den kredit som härrör från sådana transaktioner, ska prioriteras för att erhålla betalning av de relevanta mervärdesskattemedlen. Denna praxis innebär att återbetalningsansökningar med anknytning till mekanismen med uppdelad betalning prioriteras både under den preliminära undersökningen och vid utbetalning av belopp som ska betalas i fråga om icke-prioriterade återbetalningar.

(8) När det system som består av det åtgärdspaket som Italien avsåg att tillämpa är helt genomfört bör det, i enlighet med skäl 7 i genomförandebeslut (EU) 2017/784, inte finnas ytterligare behov av att avvika från direktiv 2006/112/EG för att tillämpa åtgärden med uppdelad betalning. Italien försäkrade därför att man inte skulle ansöka om att förnya den avvikelse som tillåter tillämpning av mekanismen med uppdelad betalning. Med tanke på att det dock fortfarande är för tidigt för en fullständig bedömning av hur ändamålsenliga dessa åtgärder är mot bakgrund av att de nyligen genomförts, och med tanke på de svårigheter som Italien upplever på grund av utbrottet av covid-19, vilket gör det svårare för beskattningsbara personer att genomföra nödvändiga förändringar i sina faktureringssystem, och för skatteförvaltningarna att anpassa sina, skulle ett upphävande av åtgärden kunna få betydande negativa effekter på kampen mot skatteundandragande och uppbörden av

[4] Rådets genomförandebeslut (EU) 2018/593 av den 16 april 2018 om bemyndigande för Italien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 218 och 232 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, EUT L 99, 19.4.2018, s. 14.

mervärdesskatt samt på de administrativa kostnaderna för beskattningsbara personer under rådande omständigheter.

(9) Den begärda avvikelsen bör vara tidsbegränsad, så att det kan göras en bedömning av om den särskilda åtgärden är lämplig och ändamålsenlig. Även om Italien begärde att bemyndigandet skulle förlängas till och med den 31 december 2023, bör det inte förlängas ytterligare än till och med den 30 juni 2023. Denna period bör vara tillräcklig för att göra en fullständig utvärdering av hur ändamålsenliga de vidtagna åtgärderna, som ska minska skatteundandragandet, varit inom de berörda sektorerna.

(10) För att garantera att det sker en nödvändig uppföljning inom ramen för denna avvikelse, framför allt beträffande inverkan på situationen vad gäller återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som omfattas av avvikelsen, bör Italien inom 15 månader efter det att förlängningen av den särskilda åtgärden träder i kraft avge en rapport till kommissionen om den övergripande situationen, särskilt den genomsnittliga tid som behövs för återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer, och om huruvida denna särskilda åtgärd och andra åtgärder som infördes för att minska skatteundandragandet i de berörda sektorerna är ändamålsenliga. Rapporten bör innehålla en förteckning över de olika åtgärder som genomförts tillsammans med datum för deras ikraftträdande.

(11) Den särskilda åtgärden står i proportion till de eftersträvade målen, eftersom den är tidsbegränsad och begränsad till sektorer där det förekommer avsevärda problem med skatteundandragande. Den särskilda åtgärden leder dessutom inte till någon risk för att undandragande skulle flyttas över till andra sektorer eller andra medlemsstater.

(12) Avvikelsen kommer inte att ge upphov till någon negativ inverkan på den totala skatteuppbörden i sista konsumtionsledet eller på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

(13) Genomförandebeslut (EU) 2017/784 bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2017/784 ska ändras på följande sätt:

1) I artikel 3 ska andra stycket ersättas med följande:

”Senast den 30 september 2021 ska Italien till kommissionen lämna en rapport om den övergripande situationen när det gäller återbetalning av mervärdesskatt till beskattningsbara personer som berörs av de åtgärder som avses i artiklarna 1 och 2, särskilt om den genomsnittliga tiden för återbetalningsförfarandet och om denna åtgärds och andra åtgärders ändamålsenlighet när det gäller att minska skatteundandragande i berörda sektorer. Rapporten ska innehålla en förteckning över de olika åtgärder som genomförts tillsammans med datum för ikraftträdandet.”

2) I artikel 5 ska datumet ”den 30 juni 2020” ersättas av datumet ”den 30 juni 2023”.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande