EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 22.6.2020
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Forslag til

# RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

## om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 om tilladelse til Den Italienske Republik til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 206 og 226 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 indføre særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i nævnte direktiv, for at forenkle momsopkrævningen eller for at undgå visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved brev registreret i Kommissionen den 4. december 2019 anmodede Den Italienske Republik om tilladelse til fortsat at fravige artikel 206 og 226 i momsdirektivet med hensyn til momsbetaling og faktureringskrav for levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder. Denne anmodning omfattede en indskrænkning af omfanget af den gældende fravigelsesforanstaltning, der blev tildelt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784[2], og som også gælder for levering af varer og tjenesteydelser til selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder, og til selskaber, der er opført på børsen.

Ved brev registreret i Kommissionen den 27. marts 2020 ændrede Italien imidlertid sin anmodning og bad om, at tilladelsens omfang skulle forblive det samme som det omfang, der var blevet tildelt i henhold til Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784, og Italien anmodede derfor om, at fravigelsen af artikel 206 og 226 i momsdirektivet skulle finde anvendelse på levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder, til selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder, og til en liste over selskaber, der er opført på børsen. I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 5. maj 2020 de øvrige medlemsstater om Den Italienske Republiks anmodning. Ved brev af 6. maj 2020 meddelte Kommissionen Den Italienske Republik, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

## 1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

### • Forslagets begrundelse og formål

Efter indførelsen af et system med statistiske kontroller har Italien konstateret betydelig momssvig i forbindelse med levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder. For at standse denne praksis anmodede Italien i 2014 om, at for så vidt angår leveringer til offentlige myndigheder skulle den skyldige moms ikke længere betales til leverandøren, men til en separat og lukket bankkonto tilhørende skattemyndighederne. Denne ordning omtales ofte som en form for "opdelt betaling", da den betaling, hvor det fulde beløb normalt overføres af kunden til leverandøren (vederlag til gengæld for leveringen plus moms), opdeles i: i) på den ene side det vederlag, der betales til leverandøren af den pågældende vare eller tjenesteydelse, og ii) på den anden side den skyldige moms, der indbetales til en lukket bankkonto tilhørende skattemyndighederne.

Denne fravigelse blev godkendt af Rådets gennemførelsesafgørelse. (EU) 2015/1401[3] indtil den 31. december 2017. Den gav Italien tilladelse til at fravige artikel 206 i momsdirektivet vedrørende momsbetaling og artikel 226 i momsdirektivet vedrørende faktureringsregler.

Italien anmodede om denne fravigelse for en begrænset periode for at kunne organisere og gennemføre passende politiske kontrolforanstaltninger og fuldt ud udnytte de data, der er tilgængelige via elektronisk fakturering. Gennemførelsen af obligatorisk elektronisk

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

fakturering for leveringer til offentlige myndigheder, der gør det muligt at foretage kontroller i realtid af individuelle transaktioner og de nøjagtige momsbeløb, som de offentlige myndigheder skal betale for deres køb, bør give Italien mulighed for at foretage revision af den pågældende sektor på baggrund af almindelige kontrolforanstaltninger, uden at der er behov for at fravige momsdirektivets bestemmelser for at anvende opdelt betaling.

Ifølge de fremsendte oplysninger fra Italien har indførelsen af elektronisk fakturering for leveringer til offentlige myndigheder givet skattemyndighederne betydelige oplysninger vedrørende strømmen af fakturaer, hvilket har muliggjort kontrol af transaktionerne og de tilsvarende momsbeløb. Et andet vigtigt element i forhold til et effektivt kontrolsystem — forpligtelsen til at formidle data fra alle udstedte og modtagne fakturaer til skattemyndighederne — blev imidlertid først indført fra 1. januar 2017. Der var brug for mere tid, hvis denne foranstaltning skulle være effektiv, samt til at få skatteyderne til at sikre bedre overholdelse af deres skatteforpligtelser. Italien anmodede derfor om en forlængelse af fravigelsen af momsdirektivets artikel 206 og 226 for leveringer til offentlige myndigheder.

Endvidere konstaterede Italien skatteunddragelse i sektoren for leveringer til selskaber, der kontrolleres af offentlige myndigheder, samt til en lille gruppe på 40 selskaber, der er opført på børsen. Med henblik på at bekæmpe denne skatteunddragelse og sikre, at der ikke skete yderligere momstab for offentlige indtægter, anmodede Italien om en udvidelse af omfanget af fravigelsen af momsdirektivets artikel 206 og 226 for leveringer af varer og tjenesteydelser til ovennævnte enheder, der af Italien blev anset for at være lige så pålidelige som offentlige myndigheder. Disse enheder er både selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder, og en liste over omkring 40 selskaber, der er opført på børsen, hvilket i alt udgør omkring 2 400 selskaber. Italien forventede, at man ved at udvide den opdelte betaling til disse selskaber ville bekæmpe problemet med skatteunddragelse i form af manglende momsbetaling fra leverandører til de pågældende enheder, og at momsindtægterne som følge heraf ville stige.

Udvidelsen af denne fravigelse med det udvidede omfang blev godkendt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 indtil den 30. juni 2020.

I oktober 2018 fremlagde Italien en rapport i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784. Ifølge denne rapport havde indførelsen af foranstaltningen med opdelt betaling i Italien medført øgede momsindtægter, og denne stigning var højere end det skøn, der blev udarbejdet på tidspunktet for indførelsen af denne foranstaltning. Endvidere fremgik det af rapporten, at stigningen i momskredit for leverandører til de selskaber, der var omfattet af ordningen om opdelt betaling som følge af gennemførelsen af denne foranstaltning, er lette at kontrollere og håndtere, og at situationen med hensyn til momsrefusion ikke var blevet forværret.

Ordningen for opdelte betalinger er en del af en pakke af foranstaltninger, der blev indført af Italien for at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse. Denne pakke af foranstaltninger omfatter blandt andet elektronisk fakturering og elektronisk videregivelse af data om daglige opkrævninger. Elektronisk fakturering blev indført pr. 1. juli 2018 for visse sektorer og pr. 1. januar 2019 i generel form. Denne forpligtelse blev godkendt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/593[4]. Den elektroniske videregivelse af data om daglige opkrævninger kræver, at skatteydere, der beskæftiger sig med detailhandel og lignende aktiviteter (som ikke er omfattet af faktureringsforpligtelsen), lagrer data vedrørende daglige opkrævninger elektronisk og videregiver disse elektronisk til *Agenzia delle Entrate*.

[4] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/593 af 16. april 2018 om at give Den Italienske Republik tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 218 og 232 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 99 af 19.4.2018, s. 14).

Sidstnævnte forpligtelse trådte i kraft den 1. januar 2020 og for skatteydere med en omsætning på mere end 400 000 EUR den 1. juli 2019. Denne pakke af foranstaltninger har erstattet andre kontrolforanstaltninger og giver de italienske skattemyndigheder mulighed for at krydstjekke forskellige aktiviteter, der er angivet af de erhvervsdrivende, samt for at overvåge deres momsbetalinger. Med de seneste lovgivningsmæssige ændringer blev der indført en forpligtelse til, at data vedrørende momstransaktioner fra elektroniske fakturaer, grænseoverskridende transaktioner og elektroniske opkrævninger straks skal gøres tilgængelige for skatteydere med henblik på at gøre det lettere at overholde disse regler. Dette vil medføre, at momsindberetninger forhåndsudfyldes af *Agenzia delle Entrate*, samt at der udarbejdes almindelige momsvurderinger, som skatteydere vil kunne godkende eller supplere. I henhold til betragtning 7 i ovennævnte afgørelse 2017/784, bør der, når denne ordning er fuldt ud gennemført, ikke længere være behov for at fravige direktiv 2006/112/EF med henblik på at kunne anvende foranstaltningen med opdelt betaling.

Ifølge de italienske myndigheder ville det imidlertid ikke for nuværende være hensigtsmæssigt helt at fjerne foranstaltningen med opdelt betaling. Ifølge myndighedernes skøn nedbringer de foranstaltninger, der blev indført ved hjælp af pakken til bekæmpelse af svig, den tid, som skattemyndighederne skal bruge til at få kendskab til mulige tilfælde af skattesvig eller skatteunddragelse, til tre måneder sammenlignet med de 18 måneder, det tog tidligere. Hvis der ikke anvendes opdelt betaling, kan det, når kontrollen er udført, imidlertid vise sig at være umuligt at inddrive betalingen fra skatteunddragere eller skattesvindlere, hvis de er insolvente. Ordningen for opdelte betalinger, der anvendes som en forudgående foranstaltning, er langt mere effektiv.

Kommissionen mener stadig, at den fulde gennemførelse af den pakke med foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der er udarbejdet af Italien, bør fjerne behovet for yderligere fravigelser af momsdirektivet for at kunne anvende opdelt betaling. Det er dog stadig for tidligt at give en fuld vurdering af effektiviteten af disse foranstaltninger, da det kun er kort tid siden, de blev gennemført. Den generelle obligatoriske e-fakturering trådte først i kraft den 1. januar 2019, mens den elektroniske videregivelse af data vedrørende daglige opkrævninger var fuldt ud gennemført den 1. januar 2020. Evalueringen af disse foranstaltninger og deres indvirkning på registreringen af momssvig samt opkrævningen af moms kan derfor ikke udføres i tilstrækkelig grad. Da pakken til bekæmpelse af svig ikke er fuldt ud gennemført, anbefales det derfor, at foranstaltningen forlænges for yderligere en periode, da fjernelsen heraf kan have betydelig skadelig indvirkning på bekæmpelse af momsunddragelse og opkrævningen af moms i de sektorer, der er omfattet af foranstaltningen. Endvidere vil de selskaber, der anvender ordningen for opdelte betalinger, være nødt til at ændre deres faktureringssystemer for at imødekomme ændringerne, hvis foranstaltningen ikke forlænges. Skattemyndighederne ville være nødt til at gennemføre lignende ændringer af deres systemer. På baggrund af de vanskeligheder, som Italien oplever som følge af udbruddet af covid-19, virker det ikke hensigtsmæssigt at bede virksomheder og skattemyndigheder om at gennemføre disse ændringer i øjeblikket.

En af virkningerne af opdelt betaling er, at leverandører i form af momspligtige personer ikke kan udligne den moms, der betales i forbindelse med deres køb, med den moms, der modtages for deres leveringer. Det kan betyde, at de konstant befinder sig i en svag økonomisk stilling og kan være nødt til at anmode skattemyndighederne om en reel momsrefusion. Omvendt giver Italien under visse betingelser disse leverandører tilladelse til at modregne den moms, de ikke har modtaget fra deres kunder, med andre skyldige skatter i Italien, og dermed begrænses det cash flow-problem, som ellers kunne opstå for virksomheder, der er skattepligtige i Italien.

Ifølge de oplysninger, der er fremsendt af Italien, er momsrefusionsproceduren blevet fremskyndet. Anmodninger om momsrefusion behandles i gennemsnit inden for 67 dage, og den gennemsnitlige tid for faktisk udbetaling til modtageren er syv dage. På tidspunktet for indførelsen af foranstaltningen med opdelt betaling var det forventet, at momspligtige personer, der udfører transaktioner, som er omfattet af ordningen med opdelt betaling, inden for grænserne af den kredit, der opstår som følge af disse transaktioner, har ret til at modtage betaling af de relevante momskreditter som prioritet. Denne praksis indbefatter, at anmodninger om momsrefusion i forbindelse med ordningen for opdelte betalinger behandles med prioritet, både under de indledende undersøgelser og under udbetalingen af de skyldige beløb, i forhold til ikkeprioriterede momsrefusioner.

Den anmodning, der blev indsendt af Italien og registreret hos Kommissionen den 4. december 2019, omfattede en indskrænkning af omfanget den gældende fravigelsesforanstaltning, da der blev anmodet om tilladelse til fortsat at fravige artikel 206 og 226 i momsdirektivet, men udelukkende med hensyn til momsbetalinger og faktureringskrav for levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder. Ved brev registreret i Kommissionen den 27. marts 2020 ændrede Italien imidlertid sin anmodning og bad om, at tilladelsens omfang skulle forblive det samme som det omfang, der var blevet tildelt i henhold til Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784, og Italien anmodede derfor om, at fravigelsen af artikel 206 og 226 i momsdirektivet skulle finde anvendelse på levering af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder, selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder, og en liste over selskaber, der er opført på børsen.

Årsagen til ændring af omfanget var, at endelige data vedrørende effektiviteten af foranstaltningen i mellemtiden var blevet tilgængelige, og disse viste, at effektiviteten af foranstaltningen var højere end angivet i de tidligere rapporter. Den anmodning om forlængelse, der blev indsendt i december 2019, blev ændret ved at anmode om en forlængelse af den fravigelsesforanstaltning, der blev godkendt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784.

Set i lyset af omfanget af fravigelsen og det faktum, at virksomhederne fortsat er bekymrede over momsrefusionen, er det vigtigt at sikre den nødvendige opfølgning inden for rammerne af denne fravigelse og navnlig denne foranstaltnings indvirkning på momssvig og situationen vedrørende momsrefusion for momspligtige personer, der er omfattet af fravigelsen. Italien er derfor blevet bedt om at indsende en rapport om proceduren for momsrefusion for så vidt angår situationen for leverandører (momspligtige personer), der er omfattet af fravigelsen, senest 18 måneder efter dens ikrafttræden. Denne rapport skal især indeholde statistikker vedrørende den gennemsnitlige tid for reel refusion af momsen til de pågældende momspligtige personer og fremhæve eventuelle problemer, der kan være opstået i forbindelse hermed. Rapporten skal også angive de forskellige foranstaltninger, der er gennemført til bekæmpelse af skatteunddragelse for de leveringer, der er omfattet af fravigelsen, datoen for deres ikrafttræden samt en evaluering af effektiviteten heraf.

Selv om Italien anmodede om en forlængelse af tilladelsen indtil den 31. december 2023, foreslås det, at der gives tilladelse til fravigelsen gældende fra den 1. juli 2020 og indtil den 30. juni 2023. Denne periode bør være tilstrækkelig til at foretage en fuldstændig evaluering af effektiviteten af de gennemførte foranstaltninger til nedbringelse af skatteunddragelse i de berørte sektorer. Endvidere vil virksomheder og skattemyndigheder på det tidspunkt være bedre stillet med hensyn til at kunne varetage de nødvendige tilpasninger af deres systemer.

- **Overensstemmelse med gældende bestemmelser på samme område**

Fravigelsen kan indrømmes på grundlag af momsdirektivets artikel 395 for at forenkle momsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse. Italien anmodede om denne fravigelsesforanstaltning til at bekæmpe skatteunddragelse i de sektorer, hvor der gennem mange år er registreret momssvig, og i henhold til de data, der er leveret af Italien, har foranstaltningen fungeret effektivt med hensyn til at forbedre opkrævningen af skat og mindske momssvig i de pågældende sektorer. Fravigelsen er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310[5] blev Polen tildelt en lignende fravigelse med hensyn til at anvende ordningen for opdelte betalinger. Det polske system med opdelt betaling består af en frivillig og obligatorisk ordning for opdelte betalinger. Dette obligatoriske system med opdelt betaling har indvirkning på leveringer af varer og tjenesteydelser, der betales via elektroniske bankoverførsler mellem momspligtige personer i områder, som er særligt udsatte for momssvig, og hvor der gennem flere år er registreret svig. I det polske system med obligatorisk opdelt betaling fungerer banken som opdelingsbefuldmægtiget, der overfører det beløb, som kunden har betalt til leverandørens pågældende konti, dvs. det afgiftspligtige beløb til den erhvervsdrivendes almindelige konto, mens momsbeløbet betales til den erhvervsdrivendes lukkede momskonto. Midler på den lukkede momskonto er ejet af den momspligtige person, men dennes mulighed for at disponere over midlerne er i princippet begrænset til betaling af skyldig moms til skattemyndighederne eller moms som følge af fakturaer, der er modtaget fra leverandører.

Også Rumænien ansøgte om fravigelse for at anvende ordningen for opdelte betalinger på leveringer fra visse momspligtige personer. Den rumænske ordning for opdelte betalinger giver anledning til alvorlige bekymringer om dens proportionalitet og forenelighed med traktaten. Kommissionen har derfor gjort indsigelse mod den rumænske anmodning[6].

## 2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Momsdirektivets artikel 395.

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

I henhold til bestemmelserne i det momsdirektiv, som forslaget er baseret på, falder forslaget ind under Den Europæiske Unions enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Afgørelsen vedrører en tilladelse, der indrømmes en medlemsstat på dennes egen anmodning og udgør ikke en forpligtelse.

Da denne fravigelse er tidsbegrænset og begrænset til den offentlige sektor, statsstyrede selskaber og selskaber, der er opført på børsen, er anvendelsesområdet målrettet en sektor, der

[5] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 af 18. februar 2019 om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 51 af 22.2.2019, s. 19).

[6] Meddelelse fra Kommissionen til Rådet i henhold til artikel 395 i Rådets direktiv 2006/112/EF (COM/2018/666 final).

udgør et betydeligt problem med hensyn til skatteunddragelse. Den særlige foranstaltning står derfor i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål, dvs. at bekæmpe skatteunddragelse.

- **Valg af retsakt**

Den foreslåede retsakt er en gennemførelsesafgørelse fra 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 høringer af interesserede parter. Nærværende forslag er baseret på en anmodning fra Italien og vedrører kun denne specifikke medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der var ikke behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget om en gennemførelsesafgørelse fra Rådet har til formål at forlænge anvendelsen af fravigelsen af momsdirektivets artikel 206 og 226 for leveringer til offentlige myndigheder, til selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder og til en liste over omkring 40 selskaber, der er opført på børsen. Ved at kræve, at leverandøren indbetaler den skyldige moms til en separat bankkonto tilhørende skattemyndighederne, sigter forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse i første omgang mod at bekæmpe skatteunddragelse i form af manglende momsbetaling fra leverandører til de anførte enheder. Den foranstaltning, der for nærværende anvendes af Italien, synes at være et effektivt værktøj til dette formål.

Ifølge de data, der er leveret af Italien, har gennemførelsen af foranstaltningen i dens oprindelige omfang medført en stigning i betalingerne på omkring 3,5 mia. EUR i 2015. Beløbet blev fastsat af *Agenzia delle Entrate* på baggrund af det faktum, at for så vidt angår leverandører til *Pubblica Amministrazione* (PA) gjaldt det, at for tilsvarende transaktioner var summen af den lavest udgående moms, der faktisk blev betalt efter indførelsen af ordningen for opdelte betalinger, minus stigningen i kompensationer og refusioner, mindre end de betalinger, der blev foretaget af PA i forbindelse med samme transaktioner. Yderligere analyser foretaget af Italien konkluderer, at denne virkning har været stabil i de efterfølgende år. I henhold til denne analyse har det udvidede omfang af denne foranstaltning (leverandører til selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale myndigheder, og selskaber, der er opført på børsen) betydet en yderligere stigning i betalinger på 1,08 mia. EUR. Igen har denne indledende virkning af foranstaltningen været stabil i de efterfølgende år, den har været anvendt. Den samlede effekt af anvendelsen af denne foranstaltning beløber sig derfor til 4,58 mia. EUR om året.

Endvidere skal det tages med i beregningerne, at leverandørerne under dette system ikke modtager momsen fra deres kunder. De vil derfor oftere være nødt til at bede om en faktisk refusion af momsen, hvis de ikke kan modregne denne moms i andre skyldige skatter og afgifter i Italien. For at forhindre negative konsekvenser for disse momspligtige personer, navnlig hvis leverandørerne ikke er etableret i Italien, er det afgørende, at

refusionsproceduren fungerer korrekt og til tiden. Ifølge Italien fungerer systemet med momsrefusion korrekt, og den gennemsnitlige tid for behandling af momsrefusioner er blevet nedbragt til 67 dage, plus syv dage for den faktiske udbetaling til modtageren. Derudover forventes de nye regler, der er trådt i kraft, at kunne håndtere en eventuel stigning i momsrefusioner korrekt. Endvidere blev det, ifølge de oplysninger, der er indsendt af Italien, på tidspunktet for indførelsen af foranstaltningen med opdelt betaling forventet, at momspligtige personer, der udfører transaktioner, som er omfattet af ordningen med opdelt betaling, inden for grænserne af den kredit, der opstår som følge af disse transaktioner, har ret til at modtage betaling af de relevante momskreditter som prioritet. Denne bestemmelse indbefatter, at anmodninger om momsrefusion i forbindelse med ordningen for opdelte betalinger behandles med prioritet, både under de indledende undersøgelser og under udbetalingen af de skyldige beløb, i forhold til ikkeprioriterede tilbagebetalinger.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget har ingen konsekvenser for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

## 4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget får ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.

2020/0119 (NLE)

Forslag til

# RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

## om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 om tilladelse til Den Italienske Republik til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 206 og 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning 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,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1401[2] fik Italien indtil den 31. december 2017 tilladelse til at kræve, at skyldige merværdiafgifter (moms) på leveringer til offentlige myndigheder skulle betales af disse myndigheder til en separat og lukket bankkonto hos skattemyndighederne. Denne særlige foranstaltning udgjorde en fravigelse af artikel 206 og 226 i direktiv 2006/112/EF for så vidt angår bestemmelserne vedrørende momsbetaling og fakturering.

(2) Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784[3] fik Italien tilladelse til at anvende den særlige foranstaltning indtil den 30. juni 2020. Endvidere blev anvendelsesområdet for den særlige foranstaltning udvidet til at omfatte leveringer til selskaber, der kontrolleres af offentlige myndigheder i henhold til definitionen i artikel 2359 i den italienske civillovbog (Codice Civile), samt til selskaber, der er opført i Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa-indekset ("FTSE MIB-indekset").

(3) Ved brev registreret i Kommissionen den 4. december 2019 anmodede Italien om, at denne tilladelse blev forlænget indtil den 31. december 2023, og at anvendelsesområdet for den særlige foranstaltning blev reduceret til udelukkende at omfatte leveringer af varer og tjenesteydelser til offentlige myndigheder. Ved brev registreret i Kommissionen den 27. marts 2020 anmodede Italien om, at anvendelsesområdet for foranstaltningen for leveringer af varer og tjenesteydelser skulle udvides til at gælde både selskaber, der kontrolleres af centrale og lokale offentlige myndigheder, og selskaber, der er opført på FTSE MIB-indekset. Som følge heraf anmoder Italien om, at den særlige foranstaltning forlænges med samme anvendelsesområde som den tilladelse, der blev meddelt ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784.

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

(4) Ved brev af 5. maj 2020 underrettede Kommissionen i henhold til artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF, de øvrige medlemsstater om den indsendte anmodning fra Italien. Ved brev af 6. maj 2020 meddelte Kommissionen Italien, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

(5) Denne foranstaltning er en del af en pakke af foranstaltninger, der blev indført af Italien for at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse. Fra den 1. juli 2018 blev der for visse sektorer og pr. 1. januar 2019 i generel form indført obligatorisk elektronisk fakturering. Denne forpligtelse blev godkendt ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/593[4]. Pakken af foranstaltninger, herunder elektronisk fakturering, har erstattet andre kontrolforanstaltninger og giver de italienske skattemyndigheder mulighed for at krydstjekke forskellige aktiviteter, der er angivet af de erhvervsdrivende, samt for at overvåge deres momsbetalinger.

(6) Italien forklarer i sin anmodning, at selv om den gennemførte pakke med foranstaltninger har nedbragt den tid, som skattemyndighederne har brug for til at registrere eventuelle sager med mulig skattesvig eller skatteunddragelse, til tre måneder sammenlignet med de 18 måneder, der oprindeligt var nødvendigt, kan den manglende foranstaltning med opdelt betaling betyde, at det, når kontrollen er udført, kan være umuligt at inddrive betalingen fra skatteunddragere eller skattesvindlere, hvis de er insolvente. Ordningen for opdelte betalinger, der anvendes som en forudgående foranstaltning, er langt mere effektiv. De endelige data om effektiviteten af foranstaltningen viser, at foranstaltningen har været endnu mere effektiv end forventet.

(7) En af virkningerne af foranstaltningen er, at leverandører i form af momspligtige personer ikke kan udligne den moms, der betales i forbindelse med deres køb, med den moms, der modtages for deres leveringer. Det kan betyde, at de konstant befinder sig i en svag økonomisk stilling og kan være nødt til at anmode skattemyndighederne om en reel momsrefusion. I henhold til de indsendte oplysninger fra Italien behandles anmodninger om tilbagebetaling i gennemsnit inden for 67 dage, og den gennemsnitlige tid for faktisk udbetaling til modtageren er syv dage. På tidspunktet for indførelsen af foranstaltningen med opdelt betaling var det forventet, at momspligtige personer, der udfører transaktioner, som er omfattet af ordningen med opdelt betaling, inden for grænserne af den kredit, der opstår som følge af disse transaktioner, har ret til at modtage betaling af de relevante momskreditter som prioritet. Denne praksis indbefatter, at anmodninger om momsrefusion i forbindelse med ordningen for opdelte betalinger behandles med prioritet, både under de indledende undersøgelser og under udbetalingen af de skyldige beløb, i forhold til ikkeprioriterede momsrefusioner.

(8) I henhold til betragtning 7 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784, bør der, når denne ordning bestående af den pakke med kontrolforanstaltninger, som Italien ønskede at anvende, er fuldt ud gennemført, ikke længere være behov for at fravige direktiv 2006/112/EF med henblik på at kunne anvende opdelt betaling. Italien tilbød derfor at garantere, at det ikke ville forsøge at forny den fravigelse, der giver tilladelse til anvendelse af ordningen for opdelte betalinger. Da det stadig er for tidligt at give en fuld vurdering af effektiviteten af disse foranstaltninger, som kun har været gennemført i kort tid, og set i lyset af den vanskelige situation, Italien oplever i øjeblikket med udbruddet af covid-19, som gør det sværere for momspligtige personer

[4] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/593 af 16. april 2018 om at give Den Italienske Republik tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 218 og 232 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 99 af 19.4.2018, s. 14).

at gennemføre de påkrævede ændringer i deres faktureringssystemer samt for skattemyndighederne at tilpasse deres systemer, kan fjernelsen af denne foranstaltning have betydelig negativ indvirkning på bekæmpelsen af skatteunddragelse og opkrævningen af moms samt på administrationsudgifterne for momspligtige personer under de nuværende omstændigheder.

(9) Den anmodede fravigelse bør være tidsbegrænset, så der er mulighed for at foretage en vurdering af, hvorvidt den særlige foranstaltning er passende og effektiv. Selv om Italien anmodede om en forlængelse af tilladelsen indtil den 31. december 2023, bør den ikke forlænges yderligere end indtil den 30. juni 2023. Denne periode bør være tilstrækkelig til at foretage en fuldstændig evaluering af effektiviteten af de gennemførte foranstaltninger til nedbringelse af skatteunddragelse i de berørte sektorer.

(10) For at sikre den nødvendige opfølgning inden for rammerne af denne fravigelse og navnlig indvirkningen på momsrefusion til momspligtige personer, der er omfattet af denne fravigelse, skal Italien, senest 15 måneder efter forlængelsen af den særlige foranstaltning træder i kraft, indsende en rapport til Kommissionen om den overordnede situation vedrørende, herunder navnlig den gennemsnitlige tid, der er nødvendig til, momsrefusion til momspligtige personer samt vedrørende effektiviteten af denne særlige foranstaltning samt andre gennemførte foranstaltninger, der har til formål at nedbringe skatteunddragelse i de berørte sektorer. Rapporten skal indeholde en liste over de forskellige foranstaltninger, der er gennemført, samt datoen for deres ikrafttræden.

(11) Den særlige foranstaltning står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål, da den er tidsbegrænset og begrænset til de sektorer, der oplever betydelige problemer med skatteunddragelse. Endvidere giver den særlige foranstaltning ikke anledning til at tro, at der vil være risiko for, at skatteunddragelsen skifter til andre sektorer eller andre medlemsstater.

(12) Foranstaltningen påvirker ikke negativt de samlede indtægter fra moms, der opkræves i det endelige forbrugsled, og den har ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter fra moms.

(13) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 bør derfor ændres —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

*Artikel 1*

I Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 foretages følgende ændringer:

1) Artikel 3, stk. 2, affattes således:

"Senest den 30. september 2021 indsender Italien en rapport til Kommissionen om den generelle situation for så vidt angår refusion af moms til momspligtige personer, der berøres af de omtalte foranstaltninger i artikel 1 og 2, og navnlig om den gennemsnitlige varighed af refusionsproceduren samt om effektiviteten af denne og andre foranstaltninger, der er gennemført med henblik på at nedbringe momsunddragelse i de berørte sektorer. Rapporten skal indeholde en liste over de forskellige foranstaltninger, der er gennemført, samt datoen for deres ikrafttræden."

2) I artikel 5 ændres datoen "30. juni 2020" til "30. juni 2023".

*Artikel 2*

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

*På Rådets vegne*
*Formanden*