



Bruxelles, 4.8.2021
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Germania ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

RELAZIONE

A norma dell'articolo 395, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹ (di seguito "la direttiva IVA"), il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può autorizzare uno Stato membro ad introdurre misure speciali di deroga alle disposizioni di detta direttiva, allo scopo di semplificare la riscossione dell'IVA o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

Con lettera protocollata dalla Commissione il 15 marzo 2021, la Germania ha chiesto l'autorizzazione a derogare all'articolo 193 della direttiva IVA per quanto riguarda il debitore dell'IVA nel caso del trasferimento delle quote di emissioni scambiate nel sistema nazionale nell'ambito della legge sullo scambio di quote di emissioni per i combustibili (BEHG) del 12 dicembre 2019. A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, della direttiva IVA la Commissione, con lettera del 7 aprile 2021, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Germania. Con lettera dell'8 aprile 2021 la Commissione ha comunicato alla Germania di essere in possesso di tutti i dati ritenuti necessari per valutare la domanda.

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• Motivi e obiettivi della proposta

Di norma, l'articolo 193 della direttiva IVA dispone che l'IVA è dovuta dal soggetto passivo che effettua una cessione di beni o una prestazione di servizi imponibile.

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, previa autorizzazione del Consiglio, gli Stati membri possono introdurre misure di deroga alla direttiva IVA, allo scopo di semplificare la riscossione dell'imposta o di evitare talune evasioni o elusioni fiscali.

La Germania ha chiesto una deroga all'articolo 193 della direttiva IVA al fine di designare i soggetti passivi destinatari dei trasferimenti di quote di emissioni nell'ambito della legge sullo scambio di quote di emissioni per i combustibili (BEHG, *Brennstoffemissionshandelsgesetz*), del 12 dicembre 2019, quali debitori dell'IVA (meccanismo dell'inversione contabile).

La direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità², disciplina il sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'UE (sistema UE di scambio di quote di emissioni o EU ETS). La direttiva consente agli Stati membri di mantenere in parallelo i rispettivi sistemi nazionali di scambio.

Con la BEHG la Germania ha istituito un quadro giuridico per il sistema nazionale di scambio di quote di emissioni al fine di stabilire il prezzo delle emissioni di gas a effetto serra generate dai combustibili fossili, che non rientrano nel sistema UE di scambio di quote di emissioni. La legge contribuirà a realizzare gli obiettivi climatici nazionali, compreso l'obiettivo a lungo termine di azzerare le emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 e gli obiettivi di riduzione nell'ambito del regolamento dell'UE in materia di clima nonché il miglioramento dell'efficienza energetica.

L'esperienza negli scambi di quote ha generalmente mostrato che si tratta di un settore altamente vulnerabile alle frodi all'imposta sul volume d'affari. Per tale motivo, all'articolo

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

² GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32.

199 bis, paragrafo 1, la direttiva IVA contempla la possibilità che gli Stati membri applichino il meccanismo dell'inversione contabile alla trasmissione di alcune quote e alcuni certificati. La Germania si avvale delle possibilità di cui all'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) ed f), della direttiva IVA e applica il meccanismo dell'inversione contabile agli scambi di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'ambito del sistema UE di scambio di quote di emissioni e agli scambi di certificati relativi a gas ed energia elettrica. Questo ha consentito di ridurre la perdita di gettito fiscale in relazione al trasferimento di tali quote e certificati.

In base a questa esperienza si presume che anche lo scambio di quote di emissioni di combustibili fossili nell'ambito della BEHG potrebbe essere sfruttato a fini fraudolenti e che si possano pertanto prevedere perdite di imposta sul volume d'affari. Una caratteristica precipua dello scambio di quote di emissioni è che possono essere scambiate rapidamente, ripetutamente e agevolmente, senza i costi, ad esempio, del trasporto di merci. Le corrispondenti catene di approvvigionamento sono oscurate dalla variazione frequente e rapida di proprietà, che rende molto difficile per le autorità determinare l'importo corretto dell'imposta e di conseguenza garantirne la riscossione.

Si prevede altresì che la catena di approvvigionamento potrebbe interessare gli "operatori inadempienti" che, una volta scoperti, sono già scomparsi oppure non posseggono più attivi, in modo che le autorità non possano più riscuotere l'imposta evasa. In tale scenario l'acquirente delle quote nella catena di approvvigionamento dichiara l'imposta sul volume d'affari che figura nella fattura del fornitore come imposta a monte, detraibile ai sensi degli articoli 167 e 168 della direttiva IVA, ma il fornitore non versa alle autorità fiscali l'imposta sul volume d'affari fatturata. Poiché la detrazione dell'imposta a monte non corrisponde ad alcuna entrata proveniente dall'imposta sul volume d'affari, l'imposta a monte rappresenta una perdita di gettito fiscale per le autorità fiscali tedesche.

L'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile allo scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra a norma dell'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva IVA è limitata alle quote scambiate nell'ambito del sistema UE di scambio di quote di emissioni. Pertanto l'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva IVA non costituisce la base giuridica per l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile allo scambio di quote nell'ambito dei sistemi nazionali di scambio quali la BEHG.

Tenuto conto della vulnerabilità alle frodi del settore degli scambi di quote e dell'impossibilità di applicare l'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva IVA alla trasmissione di quote nell'ambito della BEHG, si propone quindi di introdurre una misura speciale che consenta alla Germania di applicare il meccanismo dell'inversione contabile alle predette trasmissioni fino al 31 dicembre 2024. Considerati l'ambito di applicazione e la novità della deroga, che fa riferimento allo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra generate da combustibili fossili, un settore vulnerabile alle frodi, è importante valutarne l'impatto. Pertanto, qualora la Germania ritenesse opportuna una proroga della misura speciale oltre il 2024, dovrebbe presentare alla Commissione una domanda di proroga, unitamente a una relazione sull'applicazione della misura speciale, entro e non oltre il 31 marzo 2024. Tale relazione include una valutazione d'impatto della misura sulla lotta contro le frodi all'IVA nonché il numero di operatori e di operazioni interessati dalla misura.

- **Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato**

L'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva IVA consente allo Stato membro di applicare il meccanismo dell'inversione contabile al trasferimento di quote per l'emissione di gas a effetto serra, conformemente a quanto disposto dall'articolo 3 della direttiva

2003/87/CE, e ai trasferimenti di altre unità che possono essere impiegate dagli operatori a fini di conformità con la stessa direttiva.

La concessione di una deroga che consenta di applicare il meccanismo dell'inversione contabile alla trasmissione di quote di emissioni che non rientrano nell'ambito di applicazione del sistema UE di scambio di quote di emissioni disciplinato dalla direttiva 2003/87/CE è coerente con gli obiettivi perseguiti dalle suddette disposizioni della direttiva IVA.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Base giuridica

Articolo 395 della direttiva IVA.

• Sussidiarietà (per la competenza non esclusiva)

Considerata la disposizione della direttiva IVA su cui si basa, la proposta rientra nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Il principio di sussidiarietà non è pertanto di applicazione.

• Proporzionalità

La decisione riguarda un'autorizzazione concessa a uno Stato membro su sua richiesta e non costituisce un obbligo.

Tenuto conto della portata limitata della deroga, la misura speciale è commisurata all'obiettivo perseguito, ossia semplificare la riscossione dell'imposta e lottare contro l'evasione fiscale. Essa non va al di là di quanto è necessario per realizzare tali obiettivi.

• Scelta dell'atto giuridico

L'atto proposto è una decisione di esecuzione del Consiglio.

A norma dell'articolo 395 della direttiva IVA, la concessione di una deroga alle disposizioni comuni sull'IVA è possibile soltanto su autorizzazione del Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta della Commissione. Una decisione di esecuzione del Consiglio è lo strumento più idoneo poiché può essere destinata a un singolo Stato membro.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

• Consultazioni dei portatori di interessi

Non è stata effettuata una consultazione dei portatori di interessi. La presente proposta si basa su una domanda presentata dalla Germania e concerne solo questo Stato membro.

• Assunzione e uso di perizie

Non è stato necessario ricorrere a perizie esterne.

• Valutazione d'impatto

La proposta di decisione di esecuzione del Consiglio mira a prevenire talune forme di evasione o elusione fiscale nel settore dello scambio di quote, che è particolarmente vulnerabile alle frodi all'IVA. Il meccanismo dell'inversione contabile dovrebbe aiutare la

Germania a ridurre le frodi all'IVA in questo settore. Di conseguenza la misura di deroga avrà un'incidenza potenzialmente positiva.

In considerazione della portata ridotta della deroga e della sua applicazione limitata nel tempo, l'impatto sarà comunque circoscritto.

- **Diritti fondamentali**

La proposta non ha conseguenze per la tutela dei diritti fondamentali.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta non incide sul bilancio dell'UE.

5. ALTRI ELEMENTI

La proposta contiene una disposizione che prevede la cessazione dell'efficacia dell'atto al 31 dicembre 2024.

Proposta di

DECISIONE DI ESECUZIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza la Germania ad applicare una misura speciale di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

vista la direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto¹, in particolare l'articolo 395, paragrafo 1, primo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE stabilisce che il soggetto passivo che effettua una cessione di beni o una prestazione di servizi è di norma tenuto al pagamento all'erario dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).
- (2) Con lettera del 15 marzo 2021 la Germania ha presentato alla Commissione una domanda di autorizzazione a introdurre una misura speciale di deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda il debitore dell'IVA nel caso del trasferimento delle quote di emissioni scambiate nel sistema nazionale nell'ambito della legge sullo scambio di quote di emissioni per i combustibili² (BEHG) del 12 dicembre 2019 ("la domanda").
- (3) A norma dell'articolo 395, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE, la Commissione, con lettere del 7 aprile 2021, ha informato gli altri Stati membri della domanda presentata dalla Germania e con lettera dell'8 aprile 2021 ha comunicato alla Germania che disponeva di tutte le informazioni necessarie per l'esame della domanda.
- (4) L'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 2006/112/CE consente agli Stati membri di designare i soggetti passivi destinatari dei trasferimenti di quote di emissioni di gas a effetto serra, a norma della definizione dell'articolo 3 della direttiva 2003/87/CE del Consiglio³, e dei trasferimenti di altre unità che possono essere impiegate dagli operatori a fini di conformità con detta direttiva quali debitori dell'IVA ("il meccanismo dell'inversione contabile"). Tali disposizioni sono state incluse nella direttiva 2006/112/CE con la direttiva 2010/23/UE del Consiglio⁴ al fine di contribuire

¹ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

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

³ Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

⁴ Direttiva 2010/23/UE del Consiglio, del 16 marzo 2010, recante modifica della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto per quanto concerne l'applicazione facoltativa e temporanea del meccanismo dell'inversione contabile alla prestazione di determinati servizi a rischio di frodi (GU L 72 del 20.3.2010, pag. 1).

a contrastare le frodi all'IVA. L'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile allo scambio delle quote di emissioni di gas a effetto serra a norma dell'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 2006/112/CE è limitata alle quote scambiate nell'ambito del sistema UE di scambio di quote di emissioni ("EU ETS").

- (5) Con la BEHG la Germania ha istituito un quadro giuridico per il sistema nazionale di scambio di quote di emissioni che disciplina le emissioni che non rientrano nell'ambito dell'EU ETS. Pertanto l'articolo 199 bis, paragrafo 1, lettere a) e b), della direttiva 2006/112/CE non costituisce la base giuridica per l'applicazione del meccanismo dell'inversione contabile agli scambi nell'ambito della BEHG.
- (6) Secondo la Germania lo scambio di quote è altamente vulnerabile alle frodi all'IVA. Lo scambio di quote di emissioni generate da combustibili nell'ambito della BEHG potrebbe essere sfruttato a fini fraudolenti analogamente a quanto può avvenire nell'EU ETS. Le quote di emissioni possono essere scambiate rapidamente, ripetutamente e agevolmente. La variazione frequente e rapida di proprietà di tali quote di emissioni rende molto difficile per le autorità determinare l'importo corretto dell'imposta e di conseguenza garantirne la riscossione. L'acquirente delle quote, in quanto soggetto passivo avente il diritto alla detrazione, ha la facoltà di detrarre l'IVA sostenuta, senza che il fornitore abbia versato alle autorità fiscali l'imposta sul volume d'affari fatturata. In particolare, la presenza nella catena di approvvigionamento di "operatori inadempienti" che scompaiono rapidamente o che non possiedono attivi impedisce alle autorità di riscuotere l'imposta evasa, con un impatto negativo sul bilancio. Per porre rimedio alle perdite di reddito pubblico, la Germania chiede una deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE per essere autorizzata a introdurre il meccanismo dell'inversione contabile al trasferimento di quote di emissioni.
- (7) La designazione del destinatario, in quanto soggetto passivo debitore dell'IVA in tali casi particolari, consentirebbe di semplificare la procedura di riscossione dell'IVA e prevenire l'evasione e l'elusione fiscali. La Germania dovrebbe pertanto essere autorizzata ad applicare il meccanismo dell'inversione contabile al trasferimento di quote di emissioni scambiate nel sistema nazionale di scambio nell'ambito della BEHG.
- (8) La misura speciale dovrebbe essere limitata nel tempo. La Germania dovrebbe quindi essere autorizzata ad applicare tale misura fino al 31 dicembre 2024.
- (9) Considerate la portata e la novità della misura speciale, è importante valutarne l'impatto. Pertanto, qualora la Germania intendesse prorogare detta misura oltre il 2024, dovrebbe presentare alla Commissione una domanda di proroga, unitamente a una relazione sull'applicazione della misura speciale, entro e non oltre il 31 marzo 2024. Tale relazione dovrebbe includere una valutazione d'impatto della misura sulla lotta contro le frodi all'IVA e il numero di operatori e di operazioni interessati dalla misura.
- (10) La misura di deroga non avrà alcuna incidenza negativa sulle risorse proprie dell'Unione provenienti dall'IVA,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

In deroga all'articolo 193 della direttiva 2006/112/CE, la Germania è autorizzata a disporre che il debitore dell'IVA sia il soggetto passivo destinatario del trasferimento delle quote di

emissioni scambiate in un sistema nazionale di scambio nell'ambito della legge sullo scambio di quote di emissioni per i combustibili (*Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*) del 12 dicembre 2019.

Articolo 2

La presente decisione cessa di produrre effetti il 31 dicembre 2024.

Le eventuali domande di proroga della misura speciale oggetto della presente decisione sono presentate alla Commissione entro il 31 marzo 2024 e sono corredate di una relazione sull'applicazione della misura che include una valutazione d'impatto della misura sulla lotta contro le frodi all'IVA e il numero di operatori e di operazioni interessati dalla misura.

Articolo 3

La Repubblica federale di Germania è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*