

Bryssel den 2 juli 2019
(OR. en)

10903/19

**Interinstitutionellt ärende:
2019/0146 (NLE)**

**FISC 316
ECOFIN 691**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	2 juli 2019
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2019) 309 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT om ändring av genomförandebeslut 2013/805/EU om bemyndigande för Republiken Polen att införa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

För delegationerna bifogas dokument – COM(2019) 309 final.

Bilaga: COM(2019) 309 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av genomförandebeslut 2013/805/EU om bemyndigande för Republiken Polen att införa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

MOTIVERING

Enligt artikel 395.1 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt¹ (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) får rådet på kommissionens förslag enhälligt bemyndiga varje medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i direktivet, för att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 14 januari 2019 ansökte Polen om en förlängning av avvikelsen från artiklarna 26.1 a och 168 i mervärdesskattedirektivet för att fortsätta med att a) begränsa avdragsrätten för ingående mervärdesskatt till 50 % för utgifter hänförliga till vissa motorfordon och b) tillämpa undantag från mervärdesskatt för beskattningsbara personers användning av motorfordon som omfattas av avvikelsen för privat bruk eller för något annat ändamål än rörelseverksamhet. Genom en skrivelse av den 15 april 2019 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Polens ansökan. Genom en skrivelse av den 16 april 2019 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

I artikel 168 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs att en beskattningsbar person har rätt att dra av mervärdesskatt för inköp av varor eller tjänster som används för beskattade transaktioner i den medlemsstat där transaktionerna sker. I artikel 26.1 a i samma direktiv föreskrivs att användning för privat bruk av varor som ingår i en rörelses tillgångar ska likställas med tillhandahållande av tjänster mot ersättning, om avdragsrätt förelegat för mervärdesskatten på dessa varor.

När det gäller personbilar som ingår i ett företags tillgångar, uppstår ett antal praktiska svårigheter när det gäller tillämpningen av bestämmelserna ovan, särskilt som det inte är lätt att skilja mellan privat bruk och en rörelses bruk av ett motorfordon. I de fall där uppgifter om bruket av dessa bilar redovisas påförs både företag och förvaltningar en extra börda när det gäller att upprätthålla och kontrollera dem. Dessa svårigheter kan öka risken för mervärdesskattemissbruk eller försök till bedrägeri.

Polen har för närvarande befogenhet att avvika från artikel 168 i mervärdesskattedirektivet genom att begränsa avdragsrätten till 50 % för mervärdesskatt för inköp, gemenskapsinterna förvärv, import, uthyrning eller leasing av motorfordon, samt mervärdesskatt som tas ut på utgifter relaterade till dessa fordon, förutsatt att de inte uteslutande används för rörelsens syften. Avvikelsen omfattar inte motorfordon med en total högsta tillåtna vikt som överstiger 3,5 ton och de med fler än nio säten, inklusive förarsätet. Den omfattar inte heller utgifter som helt och hållet hänför sig till den beskattningsbara personens rörelseverksamhet.

Polen har dessutom fått befogenhet att avvika från artikel 26.1 a i mervärdesskattedirektivet genom att undanta från mervärdesskatt den beskattningsbara personens eller dess personals privata bruk av fordon som omfattas av avvikelsen. All användning för andra ändamål än rörelseverksamhet betraktas som privat bruk.

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

Befogenhet för de avvikande åtgärder som anges ovan beviljades först² av rådet genom genomförandebeslut 2013/805/EU av den 17 december 2013³ för perioden 1 januari 2014–31 december 2016. Följaktligen införlivade Polen de godkända åtgärderna i den nationella mervärdesskattelagstiftningen med verkan från och med den 1 april 2014⁴.

Under 2016 begärde Polen en förlängning av den tidsperiod under vilken åtgärderna i fråga kunde tillämpas. Rådet godkände förlängningen till och med den 31 december 2019 genom genomförandebeslut (EU) 2016/1837 av den 11 oktober 2016⁵.

Polens ansökan om att få förlänga avvikelserna till och med den 31 december 2022 baseras på samma grunder som de som lämnats i tidigare ansökningar. Ansökan åtföljs av en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som tillämpas på avdragsrätten, i enlighet med artikel 3.2 i beslut 2013/805/EU.

Polen hävdar att den nuvarande nivån på 50 % är motiverad och bör fortsätta att tillämpas, eftersom den har bidragit till att förenkla uppbörden av mervärdesskatt och förhindrat skatteundandragande. Enligt de uppgifter som Polen lämnat domineras den polska ekonomin av små företag med liten omsättning (mikroföretag) och ett fåtal anställda. Dessa företag är antingen enmansföretag eller familjeföretag. Under 2014–2017 stod de för nästan 96 % av det totala antalet företag i landet. Polen hävdar att det är svårt att särskilja mellan privat bruk och en rörelses bruk vad avser fordon som ägs av sådana mikroföretag. Detsamma gäller för stora företag, som ofta gör sina fordon tillgängliga enbart för sina anställda som ett kontantlöst lönetillägg. Det är visserligen sant att en distinktion mellan privat bruk och en rörelses bruk av företagsfordon skulle medföra betungande och oproportionerliga kostnader för att redovisa lämpliga uppgifter i förhållande till de potentiella fördelarna, särskilt när det gäller enmansföretag och mikroföretag. Det skulle också kunna leda till rättstvister mellan skattemyndigheter och beskattningsbara personer och leda till ytterligare kostnader.

Det anges att den procentsats som fastställts till 50 % på ett lämpligt sätt återspeglar rörelsens faktiska bruk av dessa fordon. Enligt Polen skulle tillämpningen av en högre eller lägre procentsats leda till alltför stora skillnader mellan den fastställda procentsatsen och det faktiska rörelsemässiga och privata bruket av fordon. Denna procentsats motsvarar den procentsats som används i andra medlemsstater.

Det förefaller som om beskattningsbara personer har lämnat ett i huvudsak positivt yttrande om både villkoren för avdrag och den fastställda procentsatsen. De åtgärder som antagits genom beslut 2013/805/EU anses vara en tillfredsställande kompromiss mellan de antagna reglerna och den kostsamma, tidskrävande och den till stor del ineffektiva redovisningen för att bekräfta att ett visst fordon verkligen har brukats för rörelseverksamhet.

De avvikande åtgärderna förväntas inte i någon större mån påverka de totala skatteintäkter som Polen uppbär i det sista konsumtionsledet. De förväntas heller inte ha någon negativ påverkan på de delar av unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

² En liknande befogenhet gällde till och med den 31 december 2013, baserat på rådets genomförandebeslut av den 27 september 2010 (EUT L 256, 30.9.2010, s. 24).

³ EUT L 353, 28.12.2013, s. 51.

⁴ Polen uppger att detta skedde genom rättsakten av den 7 februari 2014 om ändring av mervärdesskattelagen av den 11 mars 2004 [*författningssamlingen (Dziennik Ustaw)* 2011, nr 177, punkt 1054, i dess ändrade lydelse] och vissa andra rättsakter (*författningssamlingen* 2014, punkt 312).

⁵ EUT L 280, 18.10.2016, s. 28.

Mot bakgrund av ovanstående, och med tanke på att EU:s rättsliga ram och den faktiska situationen inte har ändrats, förefaller ansökan om förlängning av de avvikande åtgärderna till och med den 31 december 2022 vara motiverad. Det föreslås därför att ansökan beviljas. Om Polen vill begära ytterligare en förlängning efter 2022 ska Polen lämna in en ansökan om förlängning senast den 1 april 2022, tillsammans med en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som tillämpas.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Liknande avvikelser från avdragsrätten har beviljats andra medlemsstater.

Enligt artikel 176 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs att rådet ska besluta om vilka utgifter som inte ska medföra rätt till avdrag av mervärdesskatt. Fram till dess ger direktivet medlemsstaterna rätt att behålla de begränsningar som enligt nationell lagstiftning gällde den 1 januari 1979. Mot denna bakgrund finns det ett antal så kallade stilleståndsbestämmelser som begränsar avdragsrätten för mervärdesskatt i samband med motorfordon som tillhör företag.

Tidigare initiativ för att fastställa regler om vilka kategorier av utgifter som kan bli föremål för en begränsning av avdragsrätten har misslyckats⁶. Till dess att dessa regler har harmoniserats på EU-nivå anses det lämpligt att använda sådana avvikelser som det föreliggande.

De föreslagna åtgärderna är därför förenliga med de befintliga bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet är den enda möjliga rättsliga grunden.

- **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.

- **Proportionalitetsprincipen**

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

På grund av avvikelens begränsade omfattning står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att förenkla skatteuppbörden och förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt. Med tanke på företagens möjlighet att redovisa för låga belopp och den betungande kontrollen av körsträckor för skattemyndigheterna skulle

⁶ KOM (2004) 728 slutlig – Förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG i syfte att förenkla skyldigheterna på mervärdesskatteområdet (EUT C 24, 29.1.2005, s. 10), återkallat den 21 maj 2004 (EUT C 153, 21.5.2014, s. 3).

begränsningen på 50 % förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande genom bland annat felaktig redovisning.

- **Val av instrument**

Förslaget 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 ansökan från Polen och berör bara denna medlemsstat.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Det har inte behövts några externa sakkunnigutlåtanden.

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget syftar till att förenkla förfarandet för uppbörd av mervärdesskatt och förhindra undandragande av mervärdesskatt. Det har därför en potentiellt positiv påverkan på både företag och förvaltningar. De avvikande åtgärderna har av Polen identifierats som den lämpligaste lösningen och är jämförbar med andra tidigare och nuvarande avvikelser som beviljats andra medlemsstater.

- **Grundläggande rättigheter**

Förslaget har inga konsekvenser för skyddet av de grundläggande rättigheterna.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget får inga konsekvenser för EU-budgeten.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Förslaget innehåller en tidsfristklausul fastställd till den 31 december 2022.

Om Polen överväger ytterligare en förlängning av de avvikande åtgärderna efter 2022 bör Polen senast den 1 april 2022 lämna in en ansökan om förlängning till kommissionen tillsammans med en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsningen.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av genomförandebeslut 2013/805/EU om bemyndigande för Republiken Polen att införa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

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 mervärdesskatt⁷, särskilt artikel 395.1 första stycket,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I artikel 168 i direktiv 2006/112/EG fastställs beskattningsbara personers rätt att göra avdrag för mervärdesskatt på varor som levererats till dem eller för tjänster som tillhandahållits dem för att de ska användas för deras beskattade transaktioner. I artikel 26.1 a i det direktivet behandlas användningen av en rörelses tillgångar för den beskattningsbara personens eget eller personalens privata bruk, eller mer generellt sådan användning för andra ändamål än den egna rörelsen, som ett tillhandahållande av tjänster mot ersättning.
- (2) Genom rådets genomförandebeslut 2013/805/EU⁸ bemyndigas Polen att i enlighet med artikel 168 i direktiv 2006/112/EG begränsa avdragsrätten för mervärdesskatt till 50 % när det gäller mervärdesskatt på inköp, gemenskapsinternt förvärv, import, uthyrning eller leasing av vissa motorfordon samt mervärdesskatt på utgifter relaterade till dessa fordon, om fordonet i fråga inte uteslutande används för rörelsens syften. För fordon som omfattas av en sådan gräns på 50 % bemyndigas Polen också att ge de beskattningsbara personerna dispens från skyldigheterna att behandla rörelsefrämmande bruk av dessa fordon som ett tillhandahållande av tjänster i enlighet med artikel 26.1 a i det direktivet.
- (3) Giltighetstiden för genomförandebeslut 2013/805/EU förlängdes genom rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1837⁹ till och med den 31 december 2019.

⁷ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁸ Rådets genomförandebeslut 2013/805/EU av den 17 december 2013 om bemyndigande för Republiken Polen att införa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 353, 28.12.2013, s. 51).

⁹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1837 av den 11 oktober 2016 om bemyndigande för Republiken Polen att fortsätta att tillämpa åtgärder som avviker från artiklarna 26.1 a och 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 280, 18.10.2016, s. 28).

- (4) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 14 januari 2019 ansökte Polen om bemyndigande att få fortsätta att tillämpa de avvikande åtgärder som godkänts genom genomförandebeslut 2013/805/EU (nedan kallade *avvikande åtgärder*) för ytterligare en period till och med den 31 december 2022.
- (5) Genom en skrivelse av den 15 april 2019 underrättade kommissionen övriga medlemsstater i enlighet med artikel 395.2 i direktiv 2006/112/EG om Polens ansökan. Genom en skrivelse av den 16 april 2019 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla ansökan.
- (6) Tillsammans med denna begäran lämnade Polen in en rapport till kommissionen i enlighet med artikel 3.2 i genomförandebeslut 2013/805/EU, inklusive en översyn av den procentuella begränsning som tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt. På grundval av de uppgifter som för närvarande finns tillgängliga vidhåller Polen att en procentsats på 50 % fortfarande är motiverad. Polen vidhåller också att den avvikelse som bemyndigats genom genomförandebeslut 2013/805/EU från kraven i artikel 26.1 a i direktiv 2006/112/EG fortfarande är nödvändigt för att undvika dubbelbeskattning. De avvikande åtgärderna motiveras med hänvisning till behovet av att förenkla uppbörden av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande som sker genom felaktig redovisning av mervärdesskatt och falska deklarationsuppgifter.
- (7) En förlängning av de avvikande åtgärderna bör begränsas till den tid som krävs för att utvärdera de avvikande åtgärdernas effektivitet och om procentsatsen är lämplig. Polen bör därför bemyndigas att få fortsätta att tillämpa de avvikande åtgärderna fram till och med den 31 december 2022.
- (8) Det bör fastställas en tidsfrist för att ansöka om bemyndigande om en eventuell ytterligare förlängning av de avvikande åtgärderna efter 2022. Polen bör också vara skyldigt att lämna in en rapport jämte varje sådan ansökan om förlängning, inklusive en översyn av den procentuella begränsning som tillämpas på avdragsrätten för mervärdesskatt.
- (9) Avvikelserna kommer bara att i ringa utsträckning påverka den totala skatteintäkten i det sista konsumtionsledet och kommer inte att ha någon negativ påverkan på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.
- (10) Genomförandebeslut 2013/805/EU bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Artikel 3 i genomförandebeslut 2013/805/EU ska ersättas med följande:

”Artikel 3

Detta beslut upphör att gälla den 31 december 2022.

En eventuell ansökan om förlängning av de avvikande åtgärder som bemyndigas genom detta beslut ska inges till kommissionen senast den 1 april 2022. Ansökan ska åtföljas av en rapport

som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som på grundval av detta beslut tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt.”

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*