



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 16. oktober 2019
(OR. en)

13224/19

**Interinstitutionel sag:
2019/0229(NLE)**

**FISC 398
ECOFIN 885**

FORSLAG

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	16. oktober 2019
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2019) 476 final
Vedr.:	Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om ændring af beslutning 2007/441/EF om bemyndigelse af Den Italienske Republik til at anvende foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2019) 476 final.

Bilag: COM(2019) 476 final



Bruxelles, den 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af beslutning 2007/441/EF om bemyndigelse af Den Italienske Republik til at anvende foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

BEGRUNDELSE

I henhold til artikel 395, stk. 1, i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem¹ ("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 forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved brev registreret i Kommissionen den 12. april 2019 anmodede Italien om en forlængelse af fravigelsen fra momsdirektivets artikel 168 samt artikel 26, stk. 1, litra a), som medlemsstaten i øjeblikket anvender. Italien anmoder navnlig om tilladelse til fortsat at fravige artikel 168 ved at begrænse retten til at fradrage momsbelastning i tidligere led af udgifter i forbindelse med motorkøretøjer, der ikke udelukkende anvendes i forretningsmæssigt øjemed, til 40 %. Desuden anmoder Italien om tilladelse til fortsat at fravige artikel 26, stk. 1, litra a), ved at fritage privat brug af køretøjer, der indgår i aktiverne i en afgiftspligtig persons virksomhed, for afgift, når sådanne køretøjer er omfattet af en begrænsning af fradragsretten.

I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 13. maj 2019 de øvrige medlemsstater om Italiens anmodning. Kommissionen meddelte ved brev af 14. maj 2019 Italien, at den rådede over alle de oplysninger, som den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

I henhold til momsdirektivets artikel 168 har en afgiftspligtig person ret til at fradrage moms på køb af varer eller ydelser, der anvendes i forbindelse med afgiftspligtige transaktioner, i den medlemsstat, hvor sådanne transaktioner finder sted. I henhold til samme direktivs artikel 26, stk. 1, litra a), sidestilles anvendelse til privat brug af en vare, der indgår i en virksomheds aktiver, med levering af ydelser mod vederlag, hvis momsen af denne vare har kunnet fradrages.

Hvad angår motorkøretøjer, der indgår i en virksomheds aktiver, støder anvendelsen af ovennævnte bestemmelser ind i en række praktiske problemer, navnlig fordi det ikke er let at skelne mellem privat og forretningsmæssig brug af sådanne køretøjer. I de tilfælde, hvor der føres regnskab over brugen af sådanne køretøjer, udgør dette desuden en ekstra byrde for både virksomheder og forvaltninger med hensyn til føring og kontrol. Anvendelsen af nævnte bestemmelser kan desuden øge risikoen for momsmisbrug eller forsøg på momssvig, navnlig gennem underrapportering af den private brug af sådanne køretøjer.

Italien har i øjeblikket tilladelse til at fravige momsdirektivets artikel 168 ved at begrænse retten til at fradrage moms til 40 % i forbindelse med udgifter til erhvervelse af et køretøj, herunder udgifter i henhold til kontrakter om montage og lignende, produktion, erhvervelse inden for Fællesskabet, indførsel, leasing eller leje, ombygning, reparation eller vedligeholdelse samt udgifter til leveringer eller tjenesteydelser i tilknytning til køretøjer og brug heraf, herunder smøremidler og brændstof, forudsat at det pågældende køretøj ikke udelukkende anvendes i forretningsmæssigt øjemed. Fravigelsen gælder for alle motorkøretøjer med undtagelse af landbrugs- og skovbrugstraktorer, som normalt anvendes til person- eller godsbeholdning ad vej og har en samlet maksimalvægt på under 3,5 ton og under

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

ni sæder, inklusive førersædet. Den omfatter derimod ikke udgifter, der udelukkende vedrører den afgiftspligtige persons virksomhed. Dette vil være tilfældet for køretøjer, der udgør en del af den afgiftspligtige persons driftsmidler for udøvelsen af dennes aktiviteter, køretøjer, der anvendes som taxaer, køretøjer, der anvendes af køreskoler til køretimer, samt køretøjer, der anvendes til leje eller leasing eller af sælgere.

Italien har endvidere tilladelse til at fravige momsdirektivets artikel 26, stk. 1, litra a), ved at fritage privat brug af køretøjer, der indgår i aktiverne i en afgiftspligtig persons virksomhed, for afgift, når sådanne køretøjer er omfattet af ovennævnte fravigelse.

Tilladelsen til at anvende ovennævnte fravigelsesforanstaltninger blev første gang givet af Rådet ved beslutning 2007/441/EF af 18. juni 2007² indtil den 31. december 2010. Fravigelsesforanstaltningerne blev efterfølgende forlænget tre gange efter anmodning fra Italien: Ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2010/748/EU af 29. november 2010³ blev de forlænget for perioden 1. januar 2011 til 31. december 2013, ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/679/EU af 15. november 2013⁴ blev de forlænget for perioden 1. januar 2014 til 31. december 2016, og senest blev de ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1982 af 8. november 2016⁵ forlænget for perioden 1. januar 2017 til 31. december 2019.

Denne anmodning fra Italien om en yderligere forlængelse af fravigelsen indtil den 31. december 2022 hviler på samme grundlag som de tidligere anmodninger. Anmodningen ledsages af en rapport, der indeholder en bedømmelse af den anvendte begrænsning af den betalte procentsats, jf. artikel 6 i beslutning 2007/441/EF.

De oplysninger, som Italien har fremlagt, viser, at den nuværende sats på 40 % stadig er hensigtsmæssig, fordi den afspejler det aktuelle billede inden for den italienske økonomi med hensyn til forholdet mellem forretningsmæssig og privat brug af de pågældende motorkøretøjer. Ifølge den af Italien fremlagte rapport er den italienske økonomi domineret af mikrovirksomheder, som udgør 99 % af de italienske virksomheder og omfatter ca. 5,2 millioner afgiftspligtige personer. Dette viser, hvor vanskeligt det er for myndighederne at kontrollere den private og forretningsmæssige brug af motorkøretøjer, der ejes af sådanne mikrovirksomheder. Overvægten af mikrovirksomheder berettiger også til, at der vedtages forenklingsforanstaltninger for at sikre overholdelsen af afgiftsforpligtelser.

Italien har oplyst, at disse mikrovirksomheder har en minimal omsætning og i de fleste tilfælde kun én medarbejder, og det kan derfor antages, at de pågældende køretøjer i betydeligt omfang anvendes til private formål. Det anslås, at italienske afgiftspligtige personers private brug af erhvervskøretøjer, der er omfattet af fravigelsen, er på omkring 60 % i gennemsnit. Dette forklares af overvægten af mikrovirksomheder, som ejer de fleste af de erhvervskøretøjer, der benyttes i Italien. Desuden giver større virksomheder (med en omsætning på over 5 mio. EUR), som kun udgør 1 % af det samlede antal, de fleste af deres erhvervskøretøjer til medarbejdere eller personer i ledelsen som et frynsegode. I denne forbindelse skal det erindres, at betalingen af skatten på disse frynsegoder påhviler den medarbejder (eller ledelsesperson), som nyder godt af fordelene, og som derfor året igennem lovligt anvender erhvervskøretøjet i personligt og familiemæssigt øjemed. Ifølge Italien udgør ikke-forretningsmæssig brug af større virksomheders køretøjer også mere end 50 %.

² EUT L 165 af 27.6.2007, s. 33.

³ EUT L 318 af 4.12.2010, s. 45.

⁴ EUT L 316 af 27.11.2013, s. 37.

⁵ EUT L 305 af 12.11.2016, s. 30.

For at begrunde det hensigtsmæssige i en procentsats på 40 % henviser Italien endvidere til EU-Domstolens dom i sag C-228/05 *Stradasfalti*⁶, hvori Domstolen fastslog, at en begrænsning af fradragsretten for udgifter i forbindelse med motorkøretøjer, der tidligere havde været gældende i Italien, ikke var i overensstemmelse med EU-lovgivningen. Som følge af denne dom var Italien forpligtet til at indføre en procedure for indgivelse af krav om tilbagebetaling af ikke-fradraget moms. Den italienske lovgiver besluttede, at skatteyderne kunne kræve tilbagebetaling på to forskellige måder: enten gennem en "analytisk ansøgningsprocedure", hvor det skulle godtgøres, at procentsatsen for det fradrag, for hvilket der søgtes om godtgørelse, var passende, eller gennem en "onlineansøgning", hvor der blev anvendt en standardsats på 40 %. Italien har anført, at 95 % af tilbagebetalingskravene blev fremsat efter "online"-proceduren. Hermed bekræftes det, at de berørte parter selv anerkender, at denne procentsats er hensigtsmæssig i betragtning af de aktuelle forhold inden for den italienske økonomi.

Det er korrekt, at fastsættelse af en sondring mellem privat og forretningsmæssig brug af erhvervskøretøjer vil medføre byrdefulde og uforholdsmæssigt store omkostninger til passende regnskabsføring sammenholdt med de potentielle fordele, navnlig for så vidt angår enkeltmandsvirksomheder og mikrovirksomheder. Det kan også give anledning til retstvister mellem skattemyndighederne og afgiftspligtige personer med yderligere omkostninger til følge.

Procentdelen på 40 % synes at afspejle den faktiske forretningsmæssige brug af sådanne køretøjer på passende vis. Faktisk ville anvendelsen af en højere eller en lavere sats føre til for store forskelle mellem den fastsatte sats og den faktiske brug af køretøjer til forretningsmæssige aktiviteter og private formål. Denne sats svarer til den, der anvendes i andre medlemsstater.

De foranstaltninger, der blev vedtaget ved beslutning 2007/441/EF, anses for et tilfredsstillende kompromis mellem de vedtagne regler og omkostningskrævende, tidskrævende og i vid udstrækning ineffektiv regnskabsføring med henblik på at bekræfte, at et bestemt køretøj rent faktisk er blevet brugt til forretningsmæssig aktivitet.

Fravigelsesforanstaltningerne forventes ikke i væsentlig grad at påvirke Italiens samlede indtægter fra moms, der opkræves i det endelige forbrugsled. De forventes heller ikke at få negative virkninger for Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.

I lyset af ovenstående, og idet EU's retlige ramme og den faktiske situation er uændret, synes den ønskede forlængelse af fravigelsesforanstaltningerne indtil den 31. december 2022 at være berettiget. Det foreslås derfor, at anmodningen imødekommes. Såfremt Italien ønsker at anmode om en yderligere forlængelse ud over 2022, skal landet senest den 1. april 2022 indgive en anmodning om forlængelse ledsaget af en rapport, der indeholder en bedømmelse af den anvendte begrænsning af den betalte procentsats.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Lignende fravigelser i forbindelse med fradragsretten er blevet indrømmet andre medlemsstater.

⁶ Domstolens dom af 14. september 2006 i sag C-228/05, *Stradasfalti Srl mod Agenzia delle Entrate — Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

I henhold til momsdirektivets artikel 176 fastsætter Rådet de udgifter, der ikke giver ret til fradrag af momsen. Indtil da kan medlemsstaterne opretholde de undtagelser, som var gældende i henhold til national lovgivning pr. 1. januar 1979. På dette grundlag findes der en række "stand still"-bestemmelser, som begrænser retten til momsfradrag for så vidt angår motorkøretøjer til erhvervmæssig brug.

Tidligere initiativer til fastlæggelse af regler for, hvilke kategorier af udgifter der kan være genstand for begrænset fradragsret, har ikke båret frugt⁷. Indtil disse regler bliver harmoniseret på EU-plan, anses sådanne fravigelser for hensigtsmæssige.

De foreslåede foranstaltninger er derfor i overensstemmelse med bestemmelserne i momsdirektivet.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Momsdirektivets artikel 395 er det eneste mulige retsgrundlag.

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

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som det bygger på, hører forslaget under Den Europæiske Unions enekompetence. Nærhedsprincippet finder derfor ikke anvendelse.

• Proportionalitetsprincippet

Afgørelsen vedrører en tilladelse til en medlemsstat på dennes egen anmodning og udgør ikke en forpligtelse.

På grund af fravigelsens begrænsede anvendelsesområde står den særlige foranstaltning i rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig at forenkle momsopkrævningen og forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse. I betragtning af virksomhedernes mulighed for at opgive et lavere momsbeløb end det faktisk skyldige og skattemyndighedernes administrative byrde i forbindelse med kontrol af kørselsoplysninger vil begrænsningen på 40 % navnlig forenkle momsopkrævningen og forhindre momsunddragelse, bl.a. som følge af ukorrekt regnskabsføring.

• Valg af retsakt

Den foreslåede retsakt er en gennemførelsesafgørelse vedtaget af 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.

⁷ KOM(2004) 728 endelig — Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 77/388/EØF med henblik på at forenkle de momsmæssige forpligtelser (EUT C 24 af 29.1.2005, s. 10), trukket tilbage den 21. maj 2014 (EUT C 153 af 21.5.2014, s. 3).

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interesserede parter**

Der er ikke gennemført nogen høring af interesserede parter. Nærværende forslag er baseret på en anmodning fra Italien og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Ekspertbistand**

Der har ikke været behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget har til formål at forenkle momsopkrævningen og forhindre momsunddragelse. Det har derfor en potentiel positiv virkning for både virksomheder og forvaltninger. Italien har konstateret, at fravigelsesforanstaltningerne er den mest hensigtsmæssige løsning. Foranstaltningerne kan sammenlignes med andre tidligere og nuværende fravigelser, som er indrømmet andre medlemsstater.

- **Grundlæggende rettigheder**

Forslaget har ingen konsekvenser for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen negativ virkning for EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Forslaget indeholder en udløbsklausul, der er fastsat til den 31. december 2022.

Såfremt Italien påtænker en yderligere forlængelse af fravigelsesforanstaltningerne ud over 2022, skal medlemsstaten senest den 1. april 2022 indgive en anmodning om forlængelse til Kommissionen ledsaget af en rapport, der indeholder en bedømmelse af begrænsningen af den betalte procentsats.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af beslutning 2007/441/EF om bemyndigelse af Den Italienske Republik til at anvende foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 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 merværdiafgiftssystem⁸, særlig artikel 395, stk. 1, første afsnit,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ved artikel 168 i direktiv 2006/112/EF fastsættes det, at en afgiftspligtig person har ret til at fradrage moms på levering af varer og ydelser, som vedkommende anvender i forbindelse med sine afgiftspligtige transaktioner. I artikel 26, stk. 1, litra a), i samme direktiv sidestilles afgiftspligtige personer eller disses personales anvendelse af virksomhedsaktiver til privat brug eller i øvrigt til formål, der er deres virksomhed uvedkommende, med levering af ydelser mod vederlag.
- (2) Ved Rådets beslutning 2007/441/EF⁹ meddeltes der Italien tilladelse til i henhold til artikel 168 i direktiv 2006/112/EF at begrænse retten til at fradrage moms til 40 % for moms på visse udgifter i forbindelse med visse motorkøretøjer, der ikke udelukkende anvendes i forretningsmæssigt øjemed. For køretøjer, der er omfattet af denne begrænsning på 40 %, skal Italien fritage afgiftspligtige personer for at skulle sidestille deres private brug med levering af ydelser mod vederlag i henhold til artikel 26, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112/EF. Beslutning 2007/441/EF, som er forlænget flere gange, udløber den 31. december 2019.
- (3) Ved brev registreret i Kommissionen den 12. april 2019 anmodede Italien om tilladelse til fortsat at anvende de fravigelsesforanstaltninger, der er tilladt ved beslutning 2007/441/EF ("fravigelsesforanstaltningerne"), for yderligere en periode indtil den 31. december 2022.
- (4) Ved brev af 13. maj 2019 underrettede Kommissionen i henhold til artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF de øvrige medlemsstater om Italiens anmodning. Kommissionen meddelte ved brev af 14. maj 2019 Italien, at den rådede over alle de nødvendige oplysninger for at kunne vurdere anmodningen.
- (5) Sammen med anmodningen fremlagde Italien i henhold til artikel 6 i beslutning 2007/441/EF en rapport til Kommissionen, der indeholdt en bedømmelse af

⁸ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

⁹ Rådets beslutning 2007/441/EF af 18. juni 2007 om bemyndigelse af Den Italienske Republik til at anvende foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 165 af 27.6.2007, s. 33).

den anvendte begrænsning af den betalte procentsats. På grundlag af de foreliggende oplysninger fastholder Italien, at en sats på 40 % fortsat er berettiget. Italien fastholder ligeledes, at en suspension af kravet om, at der skal betales moms af privat brug af et motorkøretøj, som er omfattet af nævnte begrænsning på 40 %, stadig er nødvendig for at sikre, at foranstaltningen er fuldstændig og konsekvent. Dette ville forhindre dobbeltbeskatning. Disse fravigelsesforanstaltninger begrundes med behovet for at forenkle momsopkrævningen og forhindre momsunddragelse som følge af ukorrekt regnskabsføring og falsk momsangivelse.

- (6) En forlængelse af fravigelsesforanstaltningerne bør begrænses til den tid, der er nødvendig for at vurdere, om fravigelsesforanstaltningerne er effektive, og om procentsatsen er hensigtsmæssig. Der bør derfor meddeles Italien tilladelse til fortsat at anvende fravigelsesforanstaltningerne indtil den 31. december 2022.
- (7) Der bør fastsættes en frist for anmodning om tilladelse til en yderligere forlængelse af fravigelsesforanstaltningerne ud over 2022, som Italien måtte finde nødvendig. Italien bør sammen med en sådan anmodning om forlængelse pålægges at fremlægge en rapport, der indeholder en bedømmelse af den anvendte begrænsning af den betalte procentsats.
- (8) Fravigelsesforanstaltningerne vil kun i ubetydelig grad påvirke den samlede moms, der opkræves i det endelige forbrugsled, og får ingen negative virkninger for Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.
- (9) Beslutning 2007/441/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

I beslutning 2007/441/EF foretages følgende ændringer:

- (1) Artikel 6 affattes således:

"Artikel 6

Enhver anmodning om tilladelse til at forlænge de fravigelsesforanstaltninger, der er tilladt ved denne beslutning, skal være Kommissionen i hænde senest den 1. april 2022. Anmodningen skal ledsages af en rapport, der indeholder en bedømmelse af den begrænsning af den betalte procentsats, der anvendes på grundlag af denne beslutning."

- (2) Artikel 7 affattes således:

"Artikel 7

Denne beslutning udløber den 31. december 2022."

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Italienske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Rådets vegne
Formand*