



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 23. januar 2019
(OR. en)

5662/19

**Interinstitutionel sag:
2019/0007(NLE)**

**FISC 69
ECOFIN 58**

FORSLAG

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 23. januar 2019

til: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.: COM(2019) 10 final

Vedr.: Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2019) 10 final.

Bilag: COM(2019) 10 final



Bruxelles, den 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 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 (herefter "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 15. maj 2018 anmodede Polen om tilladelse til at fravige artikel 226 i momsdirektivet med hensyn til merværdiafgift (moms) i forbindelse med faktureringskrav og til at indføre en obligatorisk ordning for opdelte betalinger for leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig, der generelt er omfattet af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse i Polen. I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 3. september 2018 de øvrige medlemsstater om Polens anmodning. Ved brev af 4. september 2018 meddelte Kommissionen Polen, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

1 BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

For at bekæmpe momssvig har Polen til hensigt at indføre en obligatorisk ordning for opdelte betalinger for betaling af moms for visse leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig.

Ordningen for opdelte betalinger er et alternativt momsopkrævningssystem. I forbindelse med en transaktion skal en momspligtig person ifølge standardproceduren opkræve betaling af afgiftsgrundlaget og momsen (hvor det er relevant) fra sin kunde (eller fra en tredjepart). Den momspligtige person indberetter herefter denne transaktion i sine periodiske momsangivelser. Afhængigt af resultatet af momsangivelsen skal momsen enten indbetales af den momspligtige person, eller den kan tilbagebetales af skattemyndighederne. Hvis momsen skal indbetales, skal den momspligtige person betale momsen til sin medlemsstats skattemyndigheder på bestemte angivne tidspunkter (pr. måned, pr. kvartal osv.). Ved anvendelsen af de opdelte betalinger indføres en ændring af denne (regelmæssige) transaktionskæde, da der benyttes en opdeling mellem betalingen af det skyldige momsbeløb og afgiftsgrundlaget. Når en leverandør er omfattet af disse bestemmelser om opdelt betaling, vil denne ud over sin ordinære bankkonto skulle have en særskilt lukket momskonto. Sidstnævnte kan kun anvendes til at modtage moms fra kunder og betale moms til leverandører. I så fald skal køberen betale det afgiftspligtige beløb til leverandøren, normalt til en almindelig bankkonto, mens den skyldige moms på leveringen vil skulle indbetales på den lukkede momskonto.

Polen gør gældende, at på trods af talrige foranstaltninger truffet til bekæmpelse af svig (f.eks. indførelsen af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse for kunden, indførelsen af en "Standard Audit File", strammere regler for registrering og afregistrering af afgiftspligtige personer, et øget antal revisioner osv.), er disse løsninger stadig utilstrækkelige til at udelukke momssvig og øge momsindtægterne. Den seneste undersøgelse om momsgabet i EU's 28 medlemsstater¹ viser et momsgab på 25 % for Polen. Polen er af den opfattelse, at anvendelse af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger vil fjerne momssvig helt fra starten. Da modellen med opdelte betalinger har den virkning, at det momsbeløb, der indsættes på en

¹ Undersøgelse og rapporter om momsgabet i de 28 EU-medlemsstater: Endelig rapport 2018.

afgiftspligtig persons særskilte moms-konto, kun kan benyttes af den afgiftspligtige til begrænsede formål, nemlig til betaling af moms til skattemyndighederne eller betaling af moms på fakturaer, der er modtaget fra leverandører, sikres det bedre, at skattemyndighederne får hele det momsbeløb, som skal overføres af den afgiftspligtige til staten.

Polen indførte derfor den frivillige ordning for opdelte betalinger den 1. juli 2018. Polen mener dog, at på områder, der er særligt udsat for momssvig, og hvor der i årevis er påvist svig, er det værd at gå et skridt videre og indføre den obligatoriske ordning for opdelte betalinger. Disse områder dækker økonomiske sektorer såsom stål, skrot, elektronisk udstyr, guld, ikkejernholdige metaller, brændstoffer og plast, der generelt er omfattet af ordningen for omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse i Polen (en liste over sektorer, der skal omfattes af ordningen for opdelte betalinger, indgår i bilaget til afgørelsen).

Den obligatoriske model for opdelte betalinger vil blive anvendt på de pågældende leveringer mellem afgiftspligtige personer (B2B-leveringer) og dækker kun elektroniske bankoverførsler. Banken vil fungere som opdelingsbefuldmægtiget og udføre aktiviteterne med det formål at overføre det beløb, som kunden har betalt til leverandørens pågældende konti, dvs. afgiftsbeløbet til den erhvervsdrivendes almindelige konto, mens momsbeløbet betales til den erhvervsdrivendes lukkede moms-konto. Midler på den lukkede moms-konto er ejet af den afgiftspligtige person, men dennes mulighed for at disponere over midlerne vil i princippet være begrænset til betaling af skyldig moms til skattemyndighederne eller moms som følge af fakturaer, der er modtaget fra leverandører.

I henhold til de generelle regler i Polen vil et eventuelt tilbagebetalingsbeløb, i tilfælde af at den indgående moms overstiger den udgående moms, som den afgiftspligtige person har indberettet i momsangivelsen som et momsbeløb, der skal tilbagebetales, blive tilbagebetalt inden for 60 dage til den afgiftspligtiges almindelige konto. For at begrænse virkningerne af modellen for opdelte betalinger på erhvervsdrivendes likviditet har Polen planlagt en hurtigere procedure for tilbagebetaling af eventuelt overskydende indgående moms. På anmodning af den afgiftspligtige person vil tilbagebetalingen finde sted inden for 25 dage. Desuden understregede Polen i anmodningen, at det vil blive prioriteret at sikre effektiv og rettidig tilbagebetaling.

Ifølge Polen bør omkostningerne ved driften af ordningen for opdelte betalinger ikke være betydelige og vil hovedsagelig være knyttet til gennemførelsen og vedligeholdelsen af ordningen og til forvaltningen af bankkontoen. Afgiftspligtige personer pådrager sig ikke omkostninger ved åbning og brug af moms-kontoen, da banken stiller kontoen til rådighed uden nogen form for provision eller gebyrer.

Den obligatoriske ordning for opdelte betalinger vil også være gældende for erhvervsdrivende, der ikke er etableret i Polen, som vil være nødt til at have en bankkonto i henhold til polsk lov. I denne forbindelse bekræftede Polen over for Kommissionen, at ikkeetablerede erhvervsdrivende ikke vil pådrage sig yderligere omkostninger i forbindelse med forpligtelsen til at åbne en bankkonto i Polen, da det vil være gratis for disse afgiftspligtige personer at åbne og bruge bankkontoen i Polen.

For at ordningen for opdelte betalinger kan fungere gnidningsløst, skal det af den faktura, som udstedes af leverandøren, fremgå, at ordningen for opdelte betalinger anvendes. Artikel 226 indeholder en liste over de oplysninger, der skal fremgå af fakturaerne. Medlemsstaterne har ikke beføjelse til at medtage yderligere faktureringsoplysninger. I betragtning af kravet om, at anvendelsen af ordningen for opdelte betalinger skal angives yderligere på fakturaen, anmodede Polen om en fravigelse fra moms-direktivets artikel 226.

Den obligatoriske ordning for opdelte betalinger i Polen vil indføre væsentlige ændringer for afgiftspligtige personer. Men da ordningen allerede har været taget i brug på frivillig basis siden den 1. juli 2018, har afgiftspligtige personer haft lejlighed til at stifte bekendtskab med den.

I betragtning af ovenstående er Kommissionen af den opfattelse, at den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig, og som er anført i bilaget, kan give effektive resultater i kampen mod skattesvig. Det foreslås derfor at tillade fravigelsen fra den 1. marts 2019 til den 28. februar 2022.

Da fravigelsen er ny og har et bredt anvendelsesområde, er det vigtigt at sikre den nødvendige opfølgning inden for rammerne af denne fravigelse og navnlig foranstaltningens virkning på omfanget af momsrig og virkningerne heraf for de afgiftspligtige personer (med hensyn til tilbagebetaling af moms, den administrative byrde, omkostninger for afgiftspligtige personer osv.). Polen anmodes derfor om at fremlægge en rapport om virkningen af foranstaltningen 18 måneder efter dens ikrafttræden.

- **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. Polen anmodede om fravigelsen for at bekæmpe skatteunddragelse i sektorer, hvor der i årevis er blevet påvist momsrig. Fravigelsen er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784² blev Italien tildelt en lignende fravigelse med hensyn til at anvende ordningen for opdelte betalinger. I henhold til den italienske ordning for opdelte betalinger betales den skyldige moms til den lukkede momskonto hos skattemyndighederne. Omfanget af den italienske fravigelse er begrænset til leveringer til offentlige myndigheder, enheder, der kontrolleres af offentlige myndigheder, samt en række børsnoterede selskaber.

Også Rumænien ansøgte om fravigelse fra ordningen for opdelte betalinger til leveringer fra visse afgiftspligtige 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 om fravigelse³.

2 RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Momsdirektivets artikel 395.

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

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som forslaget bygger på, finder nærhedsprincippet ikke anvendelse.

² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 af 25. april 2017 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 og om ophævelse af gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/1401 (EUT L 118 af 6.5.2017, s. 17).

³ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet i henhold til artikel 395 i Rådets direktiv 2006/112/EF (COM/2018/666 final).

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde.

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

Da fravigelsen er tidsbegrænset og begrænset til bestemte leveringer, er anvendelsesområdet målrettet sektorer, der udgør et betragteligt problem, hvad angår momssvig. Den særlige foranstaltning står derfor i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål, dvs. at bekæmpe skattesvig.

Da fravigelsen er ny og har et bredt anvendelsesområde, anmodes Polen om at fremlægge en rapport om foranstaltningens virkning på omfanget af momssvig samt på afgiftspligtige personer (med hensyn til refusionen af moms, den administrative byrde, omkostningerne for afgiftspligtige personer osv.) 18 måneder efter dens ikrafttræden i Polen.

- **Valg af retsakt**

Foreslået retsakt: Rådets gennemførelsesafgørelse.

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**

Forslaget er baseret på en anmodning fra Polen og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der var ikke behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse giver Polen tilladelse til at fravige momsdirektivets artikel 226 og til at indføre den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for betaling af moms på særlige leveringer af varer og tjenesteydelser.

Ved at kræve, at leverandøren indbetaler den skyldige moms til en lukket momskonto, sigter forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse mod at bekæmpe skattesvig i form af manglende momsbetaling fra leverandører af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig. Da det momsbeløb, der indsættes på en afgiftspligtig persons særskilte momskonto, kun må bruges til begrænsede formål, nemlig til betaling af moms til skattemyndighederne eller betaling af moms på fakturaer, der er modtaget fra leverandører, sikres det bedre, at skattemyndighederne får hele det momsbeløb, som skal overføres af den afgiftspligtige person til fordel for statskassen.

Den afgiftspligtige person kan ikke disponere over midlerne på den lukkede momskonto, medmindre det er til betaling af skyldig moms til skattemyndighederne eller moms som følge af fakturaer, der er modtaget fra leverandører, hvilket dermed påvirker de erhvervsdrivendes likviditet. For at mindske den negative virkning i tilfælde af overskydende indgående moms i forhold til udgående moms, der er anerkendt af skattemyndighederne, er der i Polen planlagt

en hurtigere procedure for tilbagebetaling af den overskydende indgående moms. På anmodning fra den afgiftspligtige person finder tilbagebetalingen sted inden for 25 dage i stedet for 60 dage efter den normale procedure. Desuden understregede Polen i anmodningen, at det vil blive prioriteret at sikre effektiv og rettidig tilbagebetaling.

Erhvervsdrivende, der ikke er etableret i Polen, vil også være omfattet af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger i forbindelse med levering af varer eller tjenesteydelser, der er omfattet af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger i Polen. Disse erhvervsdrivende skal have en bankkonto i henhold til polsk lov. I denne forbindelse bekræftede Polen over for Kommissionen, at ikkeetablerede erhvervsdrivende ikke vil pådrage sig yderligere omkostninger i forbindelse med forpligtelsen til at åbne en bankkonto i Polen, da det vil være gratis for disse afgiftspligtige personer at åbne og bruge bankkontoen i Polen.

4 VIRKNINGER FOR BUDGETTET

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

5 ANDRE FORHOLD

Forslaget indeholder en udløbsklausul i form af en automatisk frist.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 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 merværdiafgiftssystem⁴, særlig artikel 395, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ved brev registreret hos Kommissionen den 15. maj 2018 anmodede Polen om tilladelse til at fravige artikel 226 i direktiv 2006/112/EF og til at kræve medtagelse af en særlig erklæring om, at moms skal indbetales til en lukket momskonto hos leverandøren i forbindelse med fakturaer, der udstedes ved levering af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig og generelt er omfattet af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse i Polen. Polen anmodede om fravigelsen for et tidsrum på tre år fra den 1. januar 2019 til den 31. december 2021.
- (2) I overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF fremsendte Kommissionen Polens anmodning til de øvrige medlemsstater ved brev af 3. september 2018. Ved brev af 4. september 2018 meddelte Kommissionen Polen, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.
- (3) Selv om Polen har truffet en lang række foranstaltninger til bekæmpelse af svig (f.eks. indførelsen af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse for kunden, indførelsen af "Standard Audit File, strammere regler for registrering og afregistrering af afgiftspligtige personer, et øget antal revisioner osv.), finder den, at disse foranstaltninger stadig er utilstrækkelige til at udelukke momssvig.
- (4) Polen er af den opfattelse, at anvendelsen af ordningen for opdelte betalinger vil fjerne momssvig. Da ordningen for opdelte betalinger betyder, at moms, der indsættes på en særskilt momskonto hos den afgiftspligtige person, kun kan anvendes til begrænsede formål, nemlig til betaling af moms til skattemyndighederne eller til betaling af moms på fakturaer, der er modtaget fra leverandører, sikres det bedst, at skattemyndighederne får hele det momsbeløb, som skal overføres af den afgiftspligtige person til den polske statskasse.
- (5) Polen indførte den frivillige ordning for opdelte betalinger den 1. juli 2018. Polen mener, at den obligatoriske ordning for opdelte betalinger bør indføres på områder, der er særligt udsat for momssvig. Disse områder er økonomiske sektorer såsom stål,

⁴ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

skrot, elektronik, guld, ikkejernholdige metaller, brændstoffer, plast, som normalt er omfattet af omvendt betalingspligt og solidarisk hæftelse i Polen.

- (6) Den obligatoriske ordning for opdelte betalinger vil gælde for leveringer mellem afgiftspligtige personer, B2B-leveringer, af varer og tjenesteydelser, der er anført i bilaget, og kun dække elektroniske bankoverførsler.
- (7) I tilfælde af overskydende indgående moms i forhold til udgående moms indberettet af den afgiftspligtige person i momsangivelsen som et refusionsberettiget beløb sker tilbagebetalingen normalt inden for 60 dage til den afgiftspligtiges almindelige konto. Polen har imidlertid oplyst, at for de transaktioner, der er omfattet af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger vil tilbagebetalingen på anmodning af en afgiftspligtig person, der råder over en lukket momskonto, finde sted inden for 25 dage.
- (8) Afgiftspligtige personer afholder ikke omkostninger ved åbning og brug af momskontoen, da momskontoen vil være fri for eventuelle provisioner og gebyrer fra bankens side.
- (9) Den obligatoriske ordning for opdelte betalinger vil være gældende for alle erhvervsdrivende, herunder erhvervsdrivende, som ikke er etableret i Polen, og de skal have en bankkonto i henhold til polsk lov. I denne henseende bekræftede Polen, at de erhvervsdrivende ikke vil pådrage sig yderligere omkostninger i forbindelse med forpligtelsen til at åbne en bankkonto i Polen, da det vil være gratis for disse afgiftspligtige personer at åbne og bruge bankkontoen til momsbetalinger i Polen.
- (10) Den planlagte obligatoriske ordning for opdelte betalinger i Polen vil medføre væsentlige ændringer for afgiftspligtige personer. Men da systemet allerede har været anvendt på frivillig basis siden den 1. juli 2018, har afgiftspligtige personer haft mulighed for at gøre sig bekendt med den.
- (11) Kommissionen er af den opfattelse, at den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig, kan give effektive resultater i kampen mod skattesvig. Fravigelser indrømmes normalt for en begrænset periode. Fravigelsen for Polen bør derfor tillades fra den 1. marts 2019 til den 28. februar 2022.
- (12) På grund af nyhedsværdien og det brede anvendelsesområde er det vigtigt at sikre den nødvendige opfølgning inden for rammerne af denne fravigelse og navnlig foranstaltningens virkning på omfanget af momssvig samt på afgiftspligtige personer (med hensyn til refusionen af moms, den administrative byrde, omkostningerne for afgiftspligtige personer osv.). Polen bør derfor fremlægge en rapport om virkningen af foranstaltningen 18 måneder efter ikrafttrædelsen af den nationale foranstaltning i Polen.
- (13) 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 —

VEDTAGET FØLGENDE AFGØRELSE:

Artikel 1

Ved fravigelse af artikel 226 i direktiv 2006/112/EF gives Polen tilladelse til at kræve inddragelse af et særligt krav om, at moms skal indbetales på leverandørens særskilte og lukkede momskonto åbnet i Polen for fakturaer udstedt i forbindelse med leveringer mellem

afgiftspligtige personer af varer og tjenesteydelser, der er opført i bilaget til denne afgørelse, hvis betalingerne for transaktionerne sker med elektroniske bankoverførsler.

Artikel 2

Polen underretter Kommissionen om den i artikel omhandlede nationale foranstaltning.

Senest 18 måneder efter ikrafttrædelsen i Polen af den i artikel 1 omhandlede foranstaltning sender Polen Kommissionen en rapport om ordningens samlede indvirkning på omfanget af momssvig og de berørte afgiftspligtige personer.

Artikel 3

Denne afgørelse anvendes fra den 1. marts 2019 til den 28. februar 2022.

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formanden*