



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 14. juli 2025
(OR. en)

11566/25

**Interinstitutionel sag:
2025/0205 (NLE)**

**ECOFIN 998
FISC 172**

FORSLAG

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	10. juli 2025
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.:	Forslag til RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre 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(2025) 383 final.

Bilag: COM(2025) 383 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 10.7.2025
COM(2025) 383 final

2025/0205 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre 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 afgiftsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved brev registreret i Kommissionen den 25. februar 2025 anmodede Polen om en forlængelse af fravigelsen af momsdirektivets artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 med henblik på i) fortsat at begrænse retten til at fradrage indgående moms på køb, erhvervelse inden for Fællesskabet, indførsel, leje og leasing af motorkøretøjer, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål, og udgifter i forbindelse med disse køretøjer til 50 % og ii) ikke at sidestille en afgiftspligtig persons eller en persons ansattes brug af køretøjer, der er omfattet af ovennævnte begrænsning af retten til fradrag af indgående moms til andre formål end den afgiftspligtige persons erhvervsmæssige virksomhed, med levering af ydelser mod vederlag.

I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 10. april 2025 de øvrige medlemsstater om Polens anmodning. Kommissionen meddelte ved brev af 11. april 2025 Polen, at den rådede over alle de oplysninger, som den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Gennemførelse af kontroller med henblik på at fastslå, i hvilket omfang køretøjer anvendes til erhvervsmæssige og andre formål (navnlig til private formål uden tilknytning til erhvervsaktivitet), ville skabe betydelige vanskeligheder og byrder for både skattemyndighederne og de afgiftspligtige personer og kunne føre til tidskrævende og dyre tvister for begge parter. I praksis er det undertiden endda umuligt at kontrollere den faktiske opdeling af køretøjers anvendelse. Det kan føre til momssvig eller forsøg på svig (såsom upålidelig regnskabsføring) og dermed et fald i skatteindtægterne. På grund af antallet af køretøjer, der anvendes til blandede formål, kan afgiftsunddragelsen være betydelig.

Desuden domineres Polen af små virksomheder med lav omsætning (de såkaldte mikrovirksomheder), ofte enkeltmandsvirksomheder eller virksomheder, der kun beskæftiger få arbejdstagere. Der er ofte tale om familieforetagender. I sådanne små virksomheder er der ofte ingen klar adskillelse mellem virksomhedens aktiver og private aktiver tilhørende personer, der udøver erhvervsaktivitet. I sådanne tilfælde er det yderst vanskeligt at skelne mellem privat og erhvervsmæssig brug af motorkøretøjer, og en sådan skelnen ville medføre uforholdsmæssigt store udgifter, herunder udgifter som følge af behovet for detaljeret dokumentation.

Anvendelsen af de særlige foranstaltninger, der anmodes om, fører til en reduktion af de administrative byrder og omkostninger for entreprenører. Afgiftspligtige personer skal ikke opfylde en række besværlige dokumentations- og indberetningsforpligtelser (f.eks. pligten til at opbevare og indberette de såkaldte kilometerdata til skattemyndighederne, dvs. en detaljeret liste over kørte kilometer i forbindelse med erhvervsaktivitet), hvilket undertiden kan udgøre en uforholdsmæssigt stor administrativ byrde.

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

Virksomhederne går generelt ind for de fradragsregler, der følger af den undtagelse, der anmodes om. De foranstaltninger, der blev vedtaget i henhold til gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU, betragtes som et vellykket kompromis mellem de accepterede regler og den dyre, tidskrævende og ineffektive registrering af den faktiske anvendelse af køretøjer til erhvervsaktivitet. Accepten af de forenklinger, der følger af fravigelsen af de generelle regler, kan dokumenteres ved, at de afgiftspligtige personer er gået over til sådanne regler for næsten 90 % af de anvendte køretøjer.

Af disse grunde har Republikken Polen siden den 1. april 2014 anvendt en fravigelse af momsdirektivets artikel 26, stk. 1, litra a) og artikel 168. Ovennævnte specifikke foranstaltninger blev forlænget indtil den 31. december 2019, derefter indtil den 31. december 2022 ved henholdsvis Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1837² og Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1594³ og derefter indtil den 31. december 2025 ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2385⁴.

I betragtning af den særlige foranstaltnings positive virkninger på skatteyderne og skatteforvaltningens administrative byrde foreslås det at give tilladelse til at forlænge den gældende foranstaltning. Tilladelsen bør gælde i endnu en begrænset periode, dvs. indtil den 31. december 2028, således at det er muligt at foretage en vurdering af nødvendigheden og effektiviteten af foranstaltningen og den procentuelle fordeling mellem erhvervsmæssig og ikkeerhvervsmæssig brug, den tager udgangspunkt i. En eventuel anmodning om forlængelse skal ledsages af en rapport, der omfatter en redegørelse for den anvendte procentsats, og skal indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2028.

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

Lignende fravigelser i forbindelse med fradragsretten er blevet indrømmet andre medlemsstater⁵.

I henhold til momsdirektivets artikel 176 fastsætter Rådet de udgifter, der ikke giver ret til fradrag af momsen. Indtil det sker, kan medlemsstaterne opretholde alle de undtagelser, som var gældende i henhold til deres nationale lovgivning pr. 1. januar 1979 eller for de medlemsstater, som er tiltrådt Fællesskabet efter denne dato, på datoen for deres tiltrædelse.

² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1837 af 11. oktober 2016 om bemyndigelse af Republikken Polen til fortsat 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 280 af 18.10.2016, s. 28).

³ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1594 af 24. september 2019 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 248 af 27.9.2019, s. 71).

⁴ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2385 af 6. december 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 315 af 7.12.2022, s. 87).

⁵ F.eks.: Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1997 af 15. november 2021 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1994 om tilladelse til Kroatien til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 408 af 17.11.2021, s. 1), Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1493 af 2. oktober 2018 om tilladelse til Ungarn til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 252 af 8.10.2018, s. 44) og Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1854 af 10. oktober 2017 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU om tilladelse til Republikken Estland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 265 af 14.10.2017, s. 17).

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 udgiftskategorier der kan være genstand for begrænset fradragsret, har ikke båret frugt⁶. Indtil disse regler bliver harmoniseret på EU-plan, anses fravigelser som i det foreliggende tilfælde for hensigtsmæssige.

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

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Denne foranstaltning er i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse af 15. juli 2020 — En handlingsplan for retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien⁷, som fremhæver behovet for at støtte unge og innovative virksomheder, der står over for større administrativ kompleksitet end store multinationale selskaber, og hvor efterlevelsedomkostningerne ofte er meget højere for små virksomheder end for store virksomheder. Den er også forenelig med Kommissionens arbejdsprogram for 2017⁸, hvori behovet for at forenkle momsen for mindre virksomheder understreges og med Kommissionens arbejdsprogram for 2025⁹, hvori gennemførelses- og forenklingdagsordenen fremhæves.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **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.

- **Proportionalitetsprincippet**

Afgørelsen vedrører en tilladelse, der indrømmes 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 de 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

⁶ 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).

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — En handlingsplan for en retfærdig og enkel beskatning til støtte for genopretningsstrategien (COM(2020) 312 final).

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Kommissionens arbejdsprogram 2017 (COM(2016) 710 final).

⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Kommissionens arbejdsprogram for 2025 — Fremad i fællesskab: En modigere, enklere og hurtigere Union (COM(2025) 45 final).

skattemyndighedernes administrative byrde i forbindelse med kontrol af kørselsoplysninger vil begrænsningen på 50 % forenkle momsopkrævningen og forhindre momsunddragelse, bl.a. som følge af ukorrekt regnskabsføring.

- **Valg af instrument**

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 den bedst egnede retsakt, da den kan rettes til individuelle medlemsstater.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Republikken Polen vedlagde en rapport til sin anmodning om forlængelse af ovennævnte særlige foranstaltning. Rapporten indeholdt en vurdering af den nuværende begrænsning af retten til momsfradrag, jf. artikel 3, stk. 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU¹⁰, som ændret ved artikel 1 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1594¹¹ og ved artikel 1 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2385¹².

I forbindelse med en vurdering af begrænsningen af retten til momsfradrag, der blev foretaget i forbindelse med ovennævnte rapport, blev det navnlig konkluderet, at:

- den særlige foranstaltning har bidraget til at forenkle momsopkrævningen og forebygge momsunddragelse, idet afgiftspligtige personer ikke længere har haft den vanskelige opgave at fastslå, hvor stor en andel af et køretøjs anvendelse der har været til erhvervsmæssige formål og til andre formål (hovedsagelig privat brug af erhvervskøretøjer), hvilket var befordrende for undgåelse og unddragelse af den udgående afgift
- den særlige foranstaltning har bidraget til at forenkle de skattemæssige forpligtelser og mindske de administrative byrder for afgiftspligtige personer (navnlig i SMV-sektoren) og for skattemyndighederne ved i væsentlig grad at mindske de vanskeligheder, der er forbundet med at kontrollere korrektheden af fradrag af indgående moms, hvilket ofte har ført til dyre og tidskrævende administrative tvister og retssager (for begge parter)
- begrænsningen på 50 % af retten til at fradrage indgående moms er hensigtsmæssig, da den generelt svarer til en given afgiftspligtig persons gennemsnitlige private brug af et køretøj (anvendelse af en højere eller lavere sats ville medføre

¹⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU af 17. december 2013 om bemyndigelse af Republikken Polen 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 353 af 28.12.2013, s. 5, som ændret).

¹¹ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/1594 af 24. september 2019 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om bemyndigelse af Republikken Polen 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 248 af 27.9.2019, s. 71).

¹² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2385 af 6. december 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 315 af 7.12.2022, s. 87).

uforholdsmæssigt store forskelle mellem den formodede og faktiske anvendelse af køretøjet til erhvervsmæssige og private formål)

- foranstaltningen er forenelig med neutralitetsprincippet og begrænser ikke retten til fuldt fradrag af indgående moms på udgifter i forbindelse med personbiler, forudsat at den afgiftspligtige person opfylder visse registreringskrav, der bekræfter, at køretøjet anvendes 100 % til erhvervsmæssige aktiviteter.

- **Høringer af interessenter**

Der er ikke gennemført en høring af interessenter. Nærværende forslag er baseret på en anmodning fra Polen og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der har ikke været behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget har til formål at forenkle momsopkrævningen og forebygge momsunddragelse. Det har derfor en potentiel positiv virkning for både virksomheder og forvaltninger. Polen har identificeret den særlige foranstaltning som den mest hensigtsmæssige løsning, og den kan sammenlignes med andre tidligere og nuværende undtagelser, 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 2028.

Såfremt Polen påtænker en yderligere forlængelse af den særlige foranstaltning ud over 2028, bør landet senest den 31. marts 2028 indgive en anmodning om forlængelse til Kommissionen ledsaget af en rapport, der indeholder en vurdering af den procentuelle begrænsning.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre 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 merværdiafgiftssystem¹, særlig artikel 395, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Artikel 168 i direktiv 2006/112/EF fastsætter, at en afgiftspligtig person har ret til at fradrage moms på levering af varer og ydelser, som vedkommende har modtaget til anvendelse i forbindelse med sine afgiftspligtige transaktioner. Artikel 26, stk. 1, litra a), i nævnte direktiv fastsætter, at når et erhvervsaktiv af den afgiftspligtige person eller dennes personale anvendes til privat brug eller, mere generelt, anden brug end erhvervsbrug, skal dette betragtes som en ydelse mod vederlag, som derfor er momspligtig.
- (2) Ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU² fik Polen tilladelse til indtil den 31. december 2025 at begrænse retten til at fradrage moms til 50 % for så vidt angår moms betalt ved erhvervelse, erhvervelse inden for Fællesskabet, indførsel, leje eller leasing af visse vejmotorkøretøjer samt moms betalt af udgifter i forbindelse med disse køretøjer, når sådanne køretøjer ikke udelukkende anvendes i erhvervsøjemed, og til at fritage afgiftspligtige personer for at sidestille ikkeerhvervsmæssig brug af sådanne køretøjer med levering af ydelser efter artikel 26, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112/EF (de "særlige foranstaltninger").
- (3) Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU udløber den 31. december 2025.
- (4) Ved brev registreret i Kommissionen den 25. februar 2025 anmodede Polen om bemyndigelse til fortsat at anvende de særlige foranstaltninger for yderligere en periode indtil den 31. december 2028 ("anmodningen").
- (5) I overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU forelagde Polen sammen med anmodningen Kommissionen en rapport om anvendelsen af de særlige foranstaltninger, der indeholder en vurdering af den procentuelle begrænsning af retten til momsfradrag. På grundlag af disse oplysninger fastholder Polen, at en sats på 50 % fortsat er hensigtsmæssig. Landet finder også, at

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU af 17. december 2013 om tilladelse til Republikken Polen til at indføre foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 353 af 28.12.2013, s. 51).

fravigelsen af kravet i artikel 26, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112/EF fortsat er nødvendig for at undgå dobbelt påligning. Disse særlige foranstaltninger begrundes med behovet for at forenkle momsopkrævningen og forhindre momsunddragelse som følge af ukorrekt regnskabsføring og falsk momsangivelse.

- (6) Ved brev af 10. april 2025 fremsendte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF Polens anmodning til de øvrige medlemsstater. Ved brev af 11. april 2025 meddelte Kommissionen Polen, at den rådede over alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.
- (7) Anvendelsen af de særlige foranstaltninger ud over den 31. december 2025 vil kun i ubetydelig grad påvirke den samlede polske indtægt fra afgifter, der opkræves ved det endelige forbrug og får ingen negative virkninger for Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.
- (8) Den tilladelse, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU, bør derfor forlænges. Forlængelsen af de særlige foranstaltninger bør være tidsbegrænset for at muliggøre en evaluering af dens effektivitet og af den relevante procentuelle begrænsning af retten til momsfradrag.
- (9) I tilfælde af at Polen når frem til, at de særlige foranstaltninger er nødvendige efter udløbsdatoen for gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU, og med henblik på at sikre rettidig behandling af enhver anmodning om forlængelse af de særlige foranstaltninger, bør anmodningen ledsages af en rapport om anvendelsen af den særlige foranstaltning, herunder en redegørelse for den anvendte procentsats, som bør indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2028.
- (10) Gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Artikel 3 i gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU affattes således:

"Artikel 3

Denne afgørelse udløber den 31. december 2028.

En eventuel anmodning om forlængelse af bemyndigelsen fastsat i denne afgørelse skal indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2028. En sådan anmodning skal ledsages af en rapport, der indeholder en vurdering af den anvendte procentuelle begrænsning af retten til momsfradrag på baggrund af denne beslutning."

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*