



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 3.11.2022
COM(2022) 569 final

2022/0353 (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 (*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 18 februari 2022 ansökte Polen om en förlängning av avvikelsen från artikel 26.1 a och artikel 168 i mervärdesskattedirektivet för att i) fortsätta begränsa avdragsrätten till 50 % för ingående mervärdesskatt vid inköp, gemenskapsinterna förvärv, import, uthyrning och leasing av motorfordon som inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk och utgifter i samband med dessa fordon, och för att ii) inte likställa med tillhandahållande av tjänster mot ersättning en beskattningsbar persons eller ens anställdas användning av ett sådant fordon som omfattas av ovanstående begränsning av avdragsrätten för ingående mervärdesskatt för andra ändamål än den beskattningsbara personens verksamhet för rörelsen.

Genom en skrivelse av den 15 mars 2022 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Polens ansökan. Genom en skrivelse av den 16 mars 2022 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Att genomföra inspektioner för att fastställa i vilken utsträckning fordonen används yrkesmässigt och för andra syften (särskilt privata syften, utan någon koppling till rörelsen) skulle vara förenat med betydande svårigheter och utgöra en stor börda för både skattemyndigheter och beskattningsbara personer, samt kunna leda till tidskrävande och kostsamma tvister för båda parter. Det är i praktiken ibland till och med omöjligt att kontrollera den faktiska fördelningen av ett fordons användning. Det kan leda till mervärdesskattebedrägeri eller försök till det (i form av exempelvis otillförlitlig redovisning) och följaktligen en minskning av skatteintäkter. På grund av antalet fordon som används för blandade syften föreligger en risk för omfattande skatteundandragande.

Därutöver domineras Polen av små företag med låg omsättning (så kallade mikroföretag), som ofta utgörs av enmansbolag eller företag med få anställda. Dessa består ofta av familjeföretag. I sådana små företag finns det ofta inte någon klar skiljelinje mellan företagstillgångar och privata tillgångar som tillhör de personer som är verksamma i rörelsen. I sådana fall skulle särskiljandet mellan ett fordons privata användning och användning inom rörelsen vara oerhört svår och förenat med oproportionerligt stora utgifter, inbegripet för behovet av att föra detaljerad dokumentering.

En tillämpning av den särskilda åtgärd som ansökan avser skulle leda till en minskning av den administrativa bördan och av kostnader för entreprenörer. Beskattningsbara personer skulle inte behöva uppfylla ett flertal betungande skyldigheter när det gäller dokumentation och anmälan (t.ex. behovet av att loggföra och redovisa så kallade kilometerdata, dvs. en detaljerad förteckning över antal körda kilometer i samband med rörelseverksamhet, till skatteförvaltningen) vilket ibland skulle kunna utgöra en oproportionerlig administrativ börda.

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

Företag är generellt positiva till de avdragsregler som följer av den avvikelse som ansökan gäller. De åtgärder som antogs genom genomförandebeslut 2013/805/EU betraktas som en lyckad kompromiss mellan accepterade regler samt kostsam, tidskrävande och ineffektiv redovisning som visar ett fordon's faktiska användning i rörelsen. Det accepterande mottagandet av förenklingarna som följt av avvikelsen från de generella reglerna kan styrkas genom det faktum att beskattningsbara personer har antagit dessa regler för nästan 90 % av fordonen i bruk.

Av dessa anledningar har Republiken Polen sedan den 1 april 2014 tillämpat en avvikelse från artikel 26.1 a och artikel 168 i mervärdesskattedirektivet. De ovanstående specifika åtgärderna förlängdes fram till och med den 31 december 2019 och därefter fram till och med den 31 december 2022, genom rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1837² respektive rådets genomförandebeslut (EU) 2019/1594³.

Mot bakgrund av att den särskilda åtgärden minskar såväl skattebetalarnas som skattemyndigheternas administrativa börda, föreslås det att det beviljas en förlängning av den avvikande åtgärden. Beviljandet bör gälla under ytterligare en begränsad period, dvs. till och med den 31 december 2025, för att möjliggöra en översyn av huruvida den avvikande åtgärden är nödvändig och effektiv och av den fördelningsnivå mellan yrkesmässigt och privat bruk som den baseras på. Varje ansökan om förlängning bör åtföljas av en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som tillämpas och som bör skickas till kommissionen senast den 31 mars 2025.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Liknande avvikelser från avdragsrätten har beviljats andra medlemsstater⁴.

I artikel 176 i mervärdesskattedirektivet föreskrivs att rådet ska besluta vilka utgifter som inte ska medföra rätt till avdrag av mervärdesskatt. Fram till ett sådant beslut ger bestämmelsen medlemsstaterna rätt att behålla de begränsningar som enligt nationell lagstiftning gällde den 1 januari 1979. På grundval av detta finns det ett antal så kallade stilleståndsbestämmelser som begränsar rätten till avdrag av mervärdesskatt när det gäller 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 misslyckats⁵. Till dess att dessa regler har

² 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).

³ Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/1594 av den 24 september 2019 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 (EUT L 248, 27.9.2019, s. 71).

⁴ Till exempel följande: Rådets genomförandebeslut (EU) 2021/1997 av den 15 november 2021 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2018/1994 om bemyndigande för Kroatien att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a och 168 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 408, 17.11.2021, s. 1), Rådets genomförandebeslut (EU) 2018/1493 av den 2 oktober 2018 om bemyndigande för Ungern att införa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a, 168 och 168a i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 252, 8.10.2018, s. 44). Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/1854 av den 10 oktober 2017 om ändring av rådets genomförandebeslut 2014/797/EU om bemyndigande för Republiken Estland att införa en åtgärd som avviker från artiklarna 26.1 a, 168 och 168a i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 265, 14.10.2017, s. 17).

harmoniserats på EU-nivå anses det lämpligt att använda sådana avvikelser som det föreliggande.

De föreslagna åtgärderna är därför förenliga med bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Denna åtgärd är förenlig med kommissionens meddelande av den 15 juli 2020 – *En handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin*,⁶ som understryker behovet av att stödja unga och innovativa företag som i en högre grad än stora multinationella företag står inför krångliga administrativa frågor och vars efterlevnadskostnader tenderar att proportionerligt vara betydligt högre än stora företags kostnader. Åtgärden är även förenlig med kommissionens arbetsprogram för 2017,⁷ som understryker behovet av att förenkla mervärdesskatten för mindre företag.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **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 möjligheter att redovisa för låga belopp och den betungande kontrollen av körsträckor för skattemyndigheterna skulle 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.

⁵ 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 2014 (EUT C 153, 21.5.2014, s. 3).

⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet – en handlingsplan för rättvis och enkel beskattning till stöd för återhämtningsstrategin (COM(2020) 312 final).

⁷ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Kommissionens arbetsprogram 2017 (COM(2016) 710 final).

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Republiken Polen har bifogat en rapport till sin ansökan om att förlänga den ovanstående särskilda åtgärden. Rapporten innefattade en översyn av den nuvarande begränsningen av rätten att dra av mervärdesskatt enligt vad som föreskrivs i artikel 3 andra stycket i rådets genomförandebeslut 2013/805/EU⁸, i dess ändrade lydelse enligt artikel 1 i rådets genomförandebeslut (EU) 2019/1594⁹.

Vid en översyn av begränsningen av rätten att dra av mervärdesskatt som genomfördes inom ramen för den ovanstående rapporten drogs följande slutsatser:

- Den särskilda åtgärden har bidragit till att förenkla uppbörden av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande genom att undanröja beskattningsbara personers svårigheter att fastställa omfattningen av ett fordon användning för rörelsens ändamål och för andra ändamål (i huvudsak privat användning av företagsfordon) som leder till att man undviker eller kringgår utgående mervärdesskatt.
- Den särskilda åtgärden har bidragit till att förenkla skyldigheterna på skatteområdet och minska den administrativa bördan för beskattningsbara personer (särskilt för små och medelstora företag) och skatteförvaltningen, genom en avsevärd minskning av svårigheterna förenade med kontroller av mervärdesskatteavdrag, vilket ofta leder till kostsamma och tidskrävande administrativa och rättsliga tvister.
- Begränsningen på 50 % för avdrag av ingående mervärdesskatt är lämplig, eftersom den i allmänhet motsvarar genomsnittet för en viss beskattningsbar persons privata fordonsanvändning (tillämpandet av en lägre eller högre sats skulle leda till en orimlig avvikelse mellan den presumerade och den faktiska användningen av ett fordon för yrkesmässigt och privat bruk).
- Åtgärden är förenlig med neutralitetsprincipen och begränsar inte rätten till fullt avdrag för ingående mervärdesskatt när det gäller utgifter rörande personbilar under förutsättning att den beskattningsbara personen uppfyller vissa redovisningskrav som bekräftar att ett fordon till 100 % används i rörelsens verksamhet.
- **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.

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. 5, i dess ändrade lydelse).

⁹ Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/1594 av den 24 september 2019 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 (EUT L 248, 27.9.2019, s. 71).

- **Konsekvensbedömning**

Förslaget syftar till att förenkla förfarandet för uttag av mervärdesskatt och förhindra undandragande av mervärdesskatt. Det har därför en potentiellt positiv påverkan på både företag och förvaltningar. Den särskilda åtgärden 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 2025.

Om Polen överväger ytterligare en förlängning av den särskilda åtgärden efter 2025 bör Polen senast den 31 mars 2025 inge 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 mervärdesskatt¹, särskilt artikel 395.1,

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 uttagen på varor som levererats till dem eller för tjänster som tillhandahållits dem för att de ska användas för deras beskattade transaktioner. Artikel 26.1 a i det direktivet föreskriver att användningen av en rörelses tillgångar för den beskattningsbara personens eget eller personalens egna privata bruk, eller mer generellt sådan användning för andra ändamål än den egna rörelsen, ska likställas med tillhandahållande av tjänster mot ersättning, som därefter är föremål för mervärdesskatt.
- (2) Genom rådets genomförandebeslut 2013/805/EU² bemyndigades Polen att till och med den 31 december 2022 till 50 % begränsa rätten till avdrag för mervärdesskatt vid inköp, gemenskapsinterna förvärv, import, hyra eller leasing av vissa motorfordon och därtill relaterade utgifter om fordonen inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk, samt att befria beskattningsbara personer från att redovisa mervärdesskatt för icke-yrkesmässigt bruk av fordon som omfattas av begränsningen (*de särskilda åtgärderna*).
- (3) Rådets genomförandebeslut 2013/805/EU (i dess ändrade lydelse) löper ut den 31 december 2022. Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 18 februari 2022 ansökte Polen om bemyndigande att få fortsätta att tillämpa de särskilda åtgärderna som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG, under ytterligare en period fram till och med den 31 december 2025, för att begränsa avdragsrätten i förhållande till utgifter för vissa motorfordon som inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk och för att befria beskattningsbara personer från att behöva likställa icke-yrkesmässigt bruk av sådana fordon med tillhandahållande av tjänster mot ersättning (*ansökan*).

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

² 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).

- (4) I enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG underrättade kommissionen övriga medlemsstater om Polens ansökan genom en skrivelse av den 15 mars 2022. Genom en skrivelse av den 16 mars 2022 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla ansökan.
- (5) I enlighet med artikel 3 andra stycket i genomförandebeslut 2013/805/EU ingav Polen till kommissionen, tillsammans med ansökan, en rapport om tillämpandet av de särskilda åtgärderna, inbegripet en översyn av den procentuella begränsning som tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt. På grundval av den informationen vidhåller Polen att det fortfarande är motiverat med en sats på 50 %. Polen vidhåller också att avvikelser från kraven i artikel 26.1 a i direktiv 2006/112/EG fortfarande är nödvändig för att undvika dubbelbeskattning. Dessa särskilda åtgärder är motiverade mot bakgrund av behovet av att förenkla proceduren för uttag av mervärdesskatt och för att förhindra skatteundandragande som sker genom felaktig redovisning och falska deklara-tionsuppgifter.
- (6) Tillämpandet av de särskilda åtgärderna efter den 31 december 2022 kommer endast att ha en försumbar effekt på Polens totala skatteuppbörd i sista konsumtionsledet och kommer inte att inverka negativt på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.
- (7) Det är därför lämpligt att förlänga det bemyndigande som fastställs i genomförandebeslut 2013/805/EU. En förlängning av bemyndigandet bör vara tidsbegränsad för att möjliggöra en bedömning av bemyndigandets effektivitet och en lämplig procentuell begränsning tillämpad på rätten att dra av mervärdesskatt.
- (8) Om Polen skulle bedöma att den särskilda åtgärden är nödvändig efter sista giltighetsdagen för genomförandebeslut 2013/805/EU och för att säkerställa en prövning i god tid av en ansökan att förlänga bemyndigandet som föreskrivs i det genomförandebeslutet är det nödvändigt att fastställa krav för en sådan ansökan.
- (9) 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 2025.

En eventuell ansökan om förlängning av det bemyndigande som föreskrivs i detta beslut ska inges till kommissionen senast den 31 mars 2025. En sådan ansökan ska åtföljas av en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som på grundval av detta beslut tillämpas på rätten att dra av mervärdesskatt.”

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*