



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 16 oktober 2019
(OR. en)

13224/19

**Interinstitutionellt ärende:
2019/0229(NLE)**

**FISC 398
ECOFIN 885**

FÖRSLAG

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	16 oktober 2019
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2019) 476 final
Ärende:	Förslag till RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT om ändring av beslut 2007/441/EG om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt

För delegationerna bifogas dokument – COM(2019) 476 final.

Bilaga: COM(2019) 476 final

Bryssel den 16.10.2019
COM(2019) 476 final

2019/0229 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av beslut 2007/441/EG om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet 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 12 april 2019 har Italien begärt förlängning av det bemyndigande att genomföra åtgärder som avviker från artiklarna 168 och 26.1 a i mervärdesskattedirektivet som Italien för närvarande tillämpar. Italien begär särskilt bemyndigande att fortsätta att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 168 genom att begränsa rätten till avdrag till 40 % på ingående mervärdesskatt på utgifter i samband med motordrivna vägfordon som inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk. Italien begär dessutom bemyndigande att fortsätta att avvika från artikel 26.1 a genom att undanta användning för privat bruk av fordon som ingår i tillgångarna i en beskattningsbar persons rörelse från mervärdesskatt, om fordonen ifråga omfattas av en begränsning av avdragsrätten.

Genom en skrivelse av den 13 maj 2019 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Italiens begäran. Genom en skrivelse av den 14 maj 2019 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla begäran.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

I artikel 168 i mervärdesskattedirektivet anges 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 varorna.

När det gäller motordrivna vägfordon 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 och yrkesmässigt bruk av ett motorfordon. I de fall där uppgifter om bruket av dessa motorfordon förs in i register påförs både företag och förvaltningar en extra börda när det gäller att föra och kontrollera registren. Dessutom kan tillämpningen av bestämmelserna öka risken för mervärdesskattemissbruk eller försök till bedrägeri, särskilt på grund av eventuell underrapportering av privat bruk av sådana fordon.

Italien har för närvarande bemyndigande att avvika från artikel 168 i mervärdesskattedirektivet genom att begränsa avdragsrätten till 40 % för mervärdesskatt som tas ut för inköp av ett motorfordon, inbegripet avtal om montering och liknande, tillverkning, gemenskapsinterna förvärv, import, uthyrning eller leasing, samt utgifter för varor eller tjänster som tillhandahålls i samband med fordon och deras bruk, som smörjmedel och drivmedel, förutsatt att fordonet i fråga inte uteslutande används yrkesmässigt. Bemyndigandet att avvika omfattar alla motorfordon, utom jordbruks- eller skogsbrukstraktorer, som normalt används för person- eller godstransport på väg och har en total högsta vikt på mindre än 3,5 ton och färre än nio sittplatser, inklusive förarsätet.

¹ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

Däremot omfattar avvikelserna inte utgifter som helt och hållet hänförs till den beskattningsbara personens rörelse. Detta gäller fordon som utgör en del av den beskattningsbara personens handelslager för utövandet av verksamhet, fordon som används som taxi, fordon som används vid körskolors undervisning, fordon som används för uthyrning eller leasing samt fordon som används av säljare.

På samma sätt bemyndigas Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a i mervärdesskattedirektivet genom att undanta användning för privat bruk av fordon som ingår i en beskattningsbar persons rörelse från mervärdesskatt, förutsatt att fordonen omfattas av avvikelserna ifråga.

Bemyndigande att tillämpa avvikande åtgärder beviljades för första gången av rådet genom beslut 2007/441/EG av den 18 juni 2007² och bemyndigandet gällde till och med den 31 december 2010. Därefter har bemyndigandet för avvikande åtgärder förlängts tre gånger på begäran av Italien: Genom rådets genomförandebeslut 2010/748/EU av den 29 november 2010³ förlängdes bestämmelserna för perioden 1 januari 2011–31 december 2013, därefter genom rådets genomförandebeslut 2013/679/EU av den 15 november 2013⁴ för perioden 1 januari 2014–31 december 2016, och slutligen genom rådets genomförandebeslut 2016/1982/EU av den 8 november 2016⁵ för perioden 1 januari 2017–31 december 2019.

Italiens begäran om förlängning av avvikelserna till och med den 31 december 2022 baseras på samma grunder som tidigare begäranden. Begäran åtföljs av en rapport som innehåller en översyn av den tillämpade procentuella begränsningen, i enlighet med artikel 6 i beslut 2007/441/EG.

De uppgifter som Italien har lämnat visar att den nuvarande nivån på 40 % fortfarande är lämplig eftersom den motsvarar de förhållanden som råder inom den italienska ekonomin vad gäller yrkesmässig och privat användning av de berörda motordrivna vägfordonen. Enligt Italiens rapport domineras den italienska ekonomin av mikroföretag, vilka utgör så mycket som 99 % av de italienska företagen och omfattar cirka 5,2 miljoner beskattningsbara personer. Detta visar hur svårt det är för myndigheterna att kontrollera den privata respektive yrkesmässiga användningen av motordrivna fordon som ägs av mikroföretag. Det faktum att mikroföretag dominerar motiverar också att det antas förenklingsåtgärder för att säkerställa att skattskyldigheterna fullgörs.

Italien rapporterar att dessa mikroföretag har minimal omsättning och i de flesta fall endast en anställd, vilket innebär att det kan antas att de berörda fordonen i betydande omfattning används för privata ändamål. Det har beräknats att de italienska beskattningsbara personernas andel privat användning av de företagsfordon som omfattas av avvikelserna uppgår till omkring 60 %. Detta förklaras av det stora antalet mikroföretag och att dessa äger de företagsfordon som cirkulerar i Italien. Dessutom står större företag (med en omsättning på mer än 5 miljoner euro) endast för 1 % av det totala antalet företagsfordon och i de flesta fallen ges företagsfordonen till anställda eller direktörer som en tilläggsförmån. Det åligger den anställde (eller direktören) att erlägga skatt för sådana tilläggsförmåner och den anställde (eller direktören) kan därför lagligen använda tjänstebilen för personliga ändamål och familjeändamål året om. Enligt Italien uppgår den icke-yrkesmässiga användningen av fordon inom större företag till mer än 50 %.

² EUT L 165, 27.6.2007, s. 33.

³ EUT L 318, 4.12.2010, s. 45.

⁴ EUT L 316, 27.11.2013, s. 37.

⁵ EUT L 305, 12.11.2016, s. 30.

För att visa att procentsatsen på 40 % är lämplig hänvisar Italien till Europeiska unionens domstols dom i mål C-228/05 *Stradasfalti*⁶, i vilken det fastslogs att den begränsning av avdragsrätten för utgifter i samband med motorfordon som tidigare var i kraft i Italien inte var förenlig med EU-lagstiftningen. Till följd av domen ålades Italien att fastställa ett förfarande som innebär att en ansökan lämnas in om återbetalning av mervärdesskatt som inte dragits av. Den italienska lagstiftaren har beslutat att skattebetalare kan begära återbetalning på två olika sätt, antingen genom ett ”analytiskt register”, som kan visa att det procentuella avdrag för vilket det begärs återbetalning är korrekt, eller genom ett onlineförfarande med en schablonmässig återbetalning på 40 %. Italien uppger att 95 % av ansökningarna om återbetalning lämnades in online. Enligt Italien är detta bevis för att de berörda parterna anser att procentsatsen är lämplig för de ekonomiska förhållanden som råder i Italien.

Det är sant att en distinktion mellan privat bruk och yrkesmässigt 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.

Procentandelen på 40 % förefaller korrekt återspegla den faktiska användningen av sådana fordon för yrkesverksamhet. Faktum är att tillämpning av en högre eller lägre procentsats skulle leda till alltför stora skillnader mellan den fastställda procentsatsen och det faktiska yrkesmässiga och privata bruket av fordon. Denna procentsats motsvarar de procentsatser som används i andra medlemsstater.

De åtgärder som antogs genom beslut 2007/441/EG anses vara en tillfredsställande kompromiss mellan de gällande reglerna och den kostsamma, tidskrävande och till stor del ineffektiva redovisning som krävs för att bekräfta att ett visst fordon verkligen har brukats yrkesmässigt.

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

Mot bakgrund av ovanstående, och med tanke på att EU:s rättsliga ram och den faktiska situationen inte har ändrats, förefaller begäran om förlängning av de avvikande åtgärderna till och med den 31 december 2022 vara motiverad. Det föreslås därför att begäran beviljas. Om Italien vill begära ytterligare en förlängning efter 2022 ska Italien lämna in en begäran 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

⁶ Domstolens dom av den 14 september 2006 i mål C-228/05, *Stradasfalti Srl mot Agenzia delle Entrate - Ufficio di Trento*, ECLI:EU:C:2006:578.

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 misslyckats⁷. 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 underdeklarera och den betungande kontrollen av körsträckor för skattemyndigheterna skulle begränsningen på 40 % 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.

⁷ 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).

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 begäran från Italien 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. Italien har konstaterat att de avvikande åtgärderna är den lämpligaste lösningen. Åtgärderna är jämförbara med andra tidigare och aktuella 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 Italien önskar ytterligare en förlängning av de avvikande åtgärderna efter 2022 bör Italien senast den 1 april 2022 lämna in en begäran om förlängning till kommissionen tillsammans med en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsningen.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av beslut 2007/441/EG om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och

med beaktande av rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt⁸, 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 användning vid beskattade transaktioner. I artikel 26.1 a i det direktivet likställs 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, med tillhandahållande av tjänster mot ersättning.
- (2) Genom rådets beslut 2007/441/EG⁹ bemyndigades Italien att begränsa avdragsrätten för mervärdesskatt enligt artikel 168 i direktiv 2006/112/EG till 40 % när det gäller mervärdesskatt som tas ut på vissa utgifter för vissa motordrivna vägfordon som inte uteslutande används för yrkesmässigt bruk. För fordon som omfattas av begränsningen på 40 % måste Italien ge de beskattningsbara personerna dispens från skyldigheten att behandla den privata användningen av fordonen som ett tillhandahållande av tjänster i enlighet med artikel 26.1 a i direktiv 2006/112/EG. Beslut 2007/441/EG, vilket har förlängts flera gånger, upphör att gälla den 31 december 2019.
- (3) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 12 april 2019 har Italien begärt bemyndigande att få fortsätta att tillämpa de avvikande åtgärder som godkändes genom genomförandebeslut 2007/441/EG (nedan kallade *de avvikande åtgärderna*) för ytterligare en period till och med den 31 december 2022.
- (4) Genom en skrivelse av den 13 maj 2019 underrättade kommissionen övriga medlemsstater i enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG om Italiens begäran. Genom en skrivelse av den 14 maj 2019 underrättade kommissionen Italien om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att behandla begäran.
- (5) Tillsammans med begäran lämnade Italien in en rapport till kommissionen i enlighet med artikel 6 i beslut 2007/441/EG, som innehåller en översyn av den procentuella

⁸ EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

⁹ Rådets beslut 2007/441/EG av den 18 juni 2007 om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa åtgärder som avviker från artikel 26.1 a och artikel 168 i direktiv 2006/112/EG om det gemensamma systemet för mervärdesskatt (EUT L 165, 27.6.2007, s. 33).

begränsning som tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt. På grundval av de uppgifter som för närvarande finns tillgängliga vidhåller Italien att en procentsats på 40 % fortfarande är motiverad. Italien hävdar också att det är nödvändigt att behålla befrielsen från kravet på redovisning av mervärdesskatt på den privata användningen av ett motorfordon som omfattas av begränsningen på 40 % för att säkerställa att åtgärden är fullständig och konsekvent. Syftet härmed är att förhindra dubbelbeskattning. De avvikande åtgärderna motiveras med hänvisning till behovet av att förenkla uppbörderna av mervärdesskatt och förhindra skatteundandragande genom felaktig redovisning av mervärdesskatt och falska deklarationsuppgifter.

- (6) 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. Italien bör därför bemyndigas att få fortsätta att tillämpa de avvikande åtgärderna fram till och med den 31 december 2022.
- (7) Det bör fastställas en tidsfrist inom vilken Italien vid behov bör begära en eventuell ytterligare förlängning av bemyndigandet att vidta avvikande åtgärder efter 2022. Italien bör också åläggas att lämna in en rapport tillsammans med varje sådan begäran om förlängning, vilken ska inbegripa en översyn av den procentuella begränsning som tillämpas på avdragsrätten för mervärdesskatt.
- (8) De avvikande åtgärderna 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.
- (9) Beslut 2007/441/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Beslut 2007/441/EG ska ändras på följande sätt:

- (1) Artikel 6 ska ersättas med följande:

”Artikel 6

En eventuell begäran om förlängning av bemyndigandet att vidta avvikande åtgärder enligt detta beslut ska inges till kommissionen senast den 1 april 2022. Begäran ska åtföljas av en rapport som innehåller en översyn av den procentuella begränsning som på grundval av detta beslut tillämpats på avdragsrätten för mervärdesskatt.”

- (2) Artikel 7 ska ersättas med följande:

”Artikel 7

Detta beslut upphör att gälla den 31 december 2022.”

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Italien.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*