



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.1.2019
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

**om bemyndigande för Polen att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i
direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt**

MOTIVERING

I enlighet med artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (nedan kallat *mervärdesskattedirektivet*) får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att tillämpa särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i det direktivet för att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt.

Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 15 maj 2018 ansökte Polen om tillstånd att få avvika från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet i fråga om faktureringskrav på mervärdesskatt och att få införa den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägeri och som i allmänhet omfattas av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar i Polen. Genom en skrivelse av den 3 september 2018 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Polens ansökan. Genom en skrivelse av den 4 september 2018 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

I syfte att motverka momsbedrägerier har Polen för avsikt att införa en obligatorisk mekanism för uppdelad betalning av mervärdesskatt för vissa leveranser av varor och vissa tillhandahållanden av tjänster som är känsliga för bedrägeri.

Mekanismen med uppdelad betalning är ett alternativt system för uppbörd av mervärdesskatt. Enligt ett standardförfarande för en viss transaktion inkasserar en mervärdesskatteskyldig person betalningen av det beskattningsbara beloppet och mervärdesskatten (om tillämpligt) från sin kund (eller en tredje part). Den beskattningsbara personen redovisar sedan denna transaktion i sina mervärdesskattedeclarationer. Beroende på resultatet av mervärdesskattedeclarationen ska mervärdesskatt betalas av den beskattningsbara person till skattemyndigheten eller så återbetalas den av skattemyndigheterna. Om mervärdesskatt ska betalas, ska den beskattningsbara personen betala mervärdesskatten till skattemyndigheten i sin medlemsstat enligt fastställda tidpunkter (varje månad, varje kvartal, osv.). Användningen av den uppdelade betalningen medför en förändring av denna (regelbundna) transaktionskedja eftersom en uppdelning måste göras mellan inbetalning av det mervärdesskattebelopp som ska betalas och det beskattningsbara beloppet. Om en leverantör omfattas av bestämmelserna för denna uppdelade betalning, måste denne, förutom ett vanligt bankkonto, ha ett separat spärrat mervärdesskattekonto. Det senare kontot kan bara användas för att ta emot mervärdesskatt från leverantörens kunder och att betala mervärdesskatt till leverantörens leverantörer. I sådana fall kommer köparen att betala den beskattningsbara summan till leverantören, i normalfallet ett vanligt bankkonto, medan mervärdesskatten på leverans ska betalas till leverantörens spärrade mervärdesskattebankkonto.

Polen hävdar att trots att man vidtagit flera åtgärder för att bekämpa bedrägerier (t.ex. införandet av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar för kunden, införandet av den standardiserade revisionsfilen, strängare regler för mervärdesskatteregistrering och -avregistrering av beskattningsbara personer, fler revisioner osv.), är dessa åtgärder fortfarande otillräckliga för att utesluta bedrägerier och öka mervärdesskatteintäkterna. Den senaste studien om mervärdesskattegap i EU:s 28

medlemsstater¹ visar att Polens mervärdesskattegap var 25 %. Polen anser att om man använder den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning kommer det att undanröja mervärdesskattebedrägerier vid källan. Eftersom modellen med uppdelad betalning leder till att det mervärdesskattebelopp som deponeras på ett separat mervärdesskattekonto för en beskattningsbar person bara kan användas av den beskattningsbara personen för begränsade ändamål, dvs. för inbetalning av mervärdesskatt till skattemyndigheten eller betalning av mervärdesskatt på fakturor som mottagits från leverantörer, finns det bättre garantier för att skattemyndigheterna ska få hela det mervärdesskattebelopp som ska överföras av den beskattningsbara personen till statskassan.

Polen införde därför ett frivilligt system med uppdelad betalning den 1 juli 2018. Polen anser dock att i fråga om områden som är särskilt utsatta för mervärdesskattebedrägerier och där bedrägerier har upptäckts under flera år, är det värt att gå ett steg längre och införa den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning. Dessa områden omfattar ekonomiska sektorer som stål, skrot, elektronisk utrustning, guld, icke-järnmetaller, bränslen och plast som i allmänhet är föremål för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar i Polen (förteckningen över sektorer som ska omfattas av den uppdelade betalningen finns i bilagan till beslutet).

Det obligatoriska systemet med uppdelad betalning kommer att tillämpas på leveranser mellan beskattningsbara personer (B2B) och kommer endast att omfatta elektroniska banköverföringar. Banken kommer att agera som ombud och utföra uppgifterna med syftet att överföra de belopp som betalats av kunden till leverantörens relevanta konton, dvs. skattebeloppet till näringsidkarens vanliga konto och mervärdesskatten till näringsidkarens spärrade mervärdesskattekonto. Medlen på det spärrade mervärdesskattekontot kommer att ägas av den beskattningsbara personen, men personens möjlighet att förfoga över medlen kommer dock att vara begränsad till i princip att betala mervärdesskatten till skattemyndigheten eller mervärdesskatten till följd av fakturor som mottagits från leverantörer.

Enligt de allmänna regler som gäller i Polen ska, om det förekommer ett överskott av ingående skatt jämfört med den utgående skatt som den beskattningsbara personen angett i den mervärdesskattedeklaration som en mervärdesskatt som ska återbetalas, återbetalningen ske inom 60 dagar till den beskattningsbara personens vanliga konto. För att minska effekterna av systemet med uppdelad betalning på näringsidkarnas kassaflöde, har Polen planer på ett snabbare förfarande för återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt. På begäran av den beskattningsbara personen kommer återbetalning att ske inom 25 dagar. I sin begäran framhöll Polen vidare att man kommer att prioritera ett effektivt förfarande för skatteåterbetalning som ska ske i rätt tid.

Enligt Polen torde kostnaderna för att driva systemet med uppdelad betalning inte vara betydande och kommer i huvudsak att vara kopplade till genomförandet av systemet, underhåll av det och förvaltning av bankkontot. Beskattningsbara personer kommer inte att behöva betala för att öppna och sköta mervärdesskattekontot, eftersom kontot kommer att tillhandahållas av banken utan provision eller avgifter från bankens sida.

Den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning kommer också att gälla för näringsidkare som inte är etablerade i Polen och som måste inneha ett bankkonto i enlighet med polsk lag. I detta avseende bekräftade Polen för kommissionen att skyldigheten att öppna bankkonto i Polen inte kommer att innebära några extra kostnader för icke-etablerade

¹ Undersökningar och rapporter om mervärdesskattegapet i medlemsstaterna i EU-28: slutrapport 2018.

näringsidkare, eftersom dessa beskattningsbara personer kommer att kunna öppna och inneha bankkonton i Polen utan kostnad.

För att mekanismen med uppdelad betalning ska fungera smidigt, måste information om användningen av den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning visas på fakturan från leverantören. Artikel 226 innehåller en förteckning över de uppgifter som ska finnas på fakturan. Medlemsstaterna kan inte välja att lägga till ytterligare uppgifter på fakturan. Mot bakgrund av att tillämpningen av mekanismen med uppdelad betalning gör att det krävs en ytterligare uppgift på fakturan, har Polen ansökt om en avvikelse från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet.

Den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning som Polen planerar kommer att medföra betydande förändringar för beskattningsbara personer. Eftersom systemet redan sedan den 1 juli 2018 är i drift på frivillig basis, har beskattningsbara personer dock haft tillfälle att bekanta sig med det.

Med beaktande av ovanstående anser kommissionen att den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning för tillhandahållande av varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri och som förtecknas i bilagan kan göra kampen mot skattebedrägerier effektivare. Det föreslås därför att avvikelser beviljas från och med den 1 mars 2019 till och med den 28 februari 2022.

Med tanke på att avvikelserna är ny och omfattande, är det viktigt att säkerställa nödvändig uppföljning inom ramen för denna avvikelse och framför allt åtgärdens inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och dess effekter för beskattningsbara personer (när det gäller återbetalning av mervärdesskatt, den administrativa bördan, kostnader för beskattningsbara personer osv.). Följaktligen uppmanas Polen att lämna en rapport om åtgärdens effekter arton månader efter dess ikraftträdande.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Avvikelsen kan tillåtas på grundval av artikel 395 i mervärdesskattedirektivet i syfte att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller för att förhindra vissa former av skatteundandragande eller skatteflykt. Polen ansökte om avvikelseåtgärden för att bekämpa skatteundandragande inom sektorer där bedrägerier har upptäckts under många år. Avvikelsen är förenlig med befintliga bestämmelser.

Genom rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784² beviljades Italien en liknande avvikelse för att kunna tillämpa mekanismen med uppdelad betalning. Enligt det italienska systemet med uppdelad betalning ska mervärdesskatten betalas till ett spärrat mervärdesskattekonto som innehas av skattemyndigheten. Tillämpningsområdet för den italienska avvikelserna är begränsat till leveranser till myndigheter, enheter som kontrolleras av offentliga myndigheter och ett antal börsnoterade företag.

Även Rumänien har ansökt om avvikelse för att få tillämpa mekanismen med uppdelad betalning för tjänster som utförs av vissa beskattningsbara personer. Den rumänska mekanismen med uppdelad betalning väcker allvarliga farhågor när det gäller dess

² Rådets genomförandebeslut (EU) 2017/784 av den 25 april 2017 om bemyndigande för Republiken Italien att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artiklarna 206 och 226 i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt och om upphävande av genomförandebeslut (EU) 2015/1401, EUT L 118, 6.5.2017, s. 17.

proportionalitet och förenlighet med fördraget. Kommissionen har därför invänt mot den rumänska begäran om avvikelse³.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Artikel 395 i mervärdesskattedirektivet.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Mot bakgrund av den bestämmelse i mervärdesskattedirektivet som ligger till grund för förslaget är subsidiaritetsprincipen inte tillämplig.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen av följande skäl:

Beslutet avser ett bemyndigande som beviljas en medlemsstat på dess egen begäran och utgör därför ingen förpliktelse.

Eftersom avvikelsen är begränsad i tiden och begränsad till vissa leveranser, är tillämpningsområdet inriktat på en sektor där avsevärda problem förekommer när det gäller skatteundandragande. Därför står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att bekämpa skatteundandragande.

Med tanke på att avvikelsen är ny och dess tillämpningsområde är omfattande, uppmanas Polen att tillhandahålla en rapport om åtgärdens inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och på de beskattningsbara personerna (när det gäller återbetalning av mervärdesskatt, den administrativa bördan, kostnader för beskattningsbara personer osv.) arton månader efter avvikelsens ikraftträdande i Polen.

- **Val av instrument**

Föreslaget instrument: 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.

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

- **Samråd med berörda parter**

Detta förslag grundas på en ansökan från Polen och berör bara denna medlemsstat.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Någon extern experthjälp har inte behövts.

³ Meddelande från kommissionen till rådet i enlighet med artikel 395 i rådets direktiv 2006/112/EG, COM/2018/666 final.

- **Konsekvensbedömning**

Genom förslaget till rådets genomförandebeslut bemyndigas Polen att avvika från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet och att införa en obligatorisk mekanism för uppdelad betalning av mervärdesskatt på specifika leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster.

Genom att föreskriva att mervärdesskatten ska betalas till ett spärrat mervärdesskattekonto hos leverantören, syftar förslaget till rådets genomförandebeslut till att förhindra skatteundandragande i form av utebliven betalning av mervärdesskatt från leverantörerna av varor och tjänster som är känsliga för bedrägeri. Eftersom det mervärdesskattebelopp som deponeras på ett separat mervärdesskattekonto för en beskattningsbar person bara kan användas för begränsade ändamål, dvs. för inbetalning av mervärdesskatt till skattemyndigheten eller betalning av mervärdesskatt på fakturor som mottagits från leverantörer, finns det bättre garantier för att skattemyndigheterna ska få hela det mervärdesskattebelopp som ska överföras av den beskattningsbara personen till statskassan.

Den beskattningsbara personen kan inte förfoga över medlen på det spärrade mervärdesskattekontot såvida inte syftet är att betala mervärdesskatt till skattemyndigheten eller mervärdesskatten till följd av fakturor som mottagits från leverantörer, vilket påverkar näringsidkarnas kassaflöde. För att minska den negativa effekten om det förekommer ett överskott av ingående skatt jämfört med den utgående skatt som skattemyndigheterna fastställt, har Polen fastställt ett snabbare förfarande för återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt. På begäran av den beskattningsbara personen sker återbetalningen inom 25 dagar i stället för 60 dagar enligt det normala förfarandet. I sin begäran framhöll Polen vidare att man kommer att prioritera effektiv skatteåterbetalning i rätt tid.

Näringsidkare som inte är etablerade i Polen kommer också att omfattas av den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning när de levererar varor eller tillhandahåller tjänster som omfattas av den obligatoriska uppdelade betalningen i Polen. Dessa näringsidkare måste inneha ett bankkonto i enlighet med polsk lag. I detta avseende bekräftade Polen för kommissionen att skyldigheten att öppna bankkonto i Polen inte kommer att innebära några extra kostnader för icke-etablerade näringsidkare, eftersom dessa beskattningsbara personer kommer att kunna öppna och inneha bankkonton i Polen utan kostnad.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Åtgärden kommer inte att negativt påverka unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

5. ÖVRIGA INSLAG

Förslaget innehåller en bestämmelse om tidsbegränsning i form av en bortre tidsgräns.

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om bemyndigande för Polen att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 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 mervärdesskatt⁴, särskilt artikel 395.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) Genom en skrivelse som registrerades hos kommissionen den 15 maj 2018 ansökte Polen om tillstånd att avvika från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG och att kräva att det införs en särskild notering om att mervärdesskatt ska betalas till leverantörens spärrade konto på fakturor som utfärdas på leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägeri och som i allmänhet omfattas av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar i Polen. Polen begärde avvikelsen för en period av tre år, från och med den 1 januari 2019 till och med den 31 december 2021.
- (2) I enlighet med artikel 395.2 andra stycket i direktiv 2006/112/EG informerade kommissionen övriga medlemsstater om Polens begäran genom skrivelser av den 3 september 2018. Genom en skrivelse av den 4 september 2018 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla nödvändiga uppgifter för att kunna behandla ansökan.
- (3) Trots att Polen har vidtagit flera åtgärder för att bekämpa bedrägerier (t.ex. införandet av förfarandet för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar för kunden, införandet av den standardiserade revisionsfilen, strängare regler för mervärdesskatteregistrering och -avregistrering av beskattningsbara personer, fler revisioner osv.), anser Polen att dessa åtgärder fortfarande inte är tillräckliga för att utesluta mervärdesskattebedrägerier.
- (4) Polen anser att om man använder mekanismen för uppdelad betalning kommer det att undanröja mervärdesskattebedrägerier. Eftersom, om man använder modellen för uppdelad betalning, det mervärdesskattebelopp som deponeras på ett separat mervärdesskattekonto för en beskattningsbar person bara kan användas för begränsade ändamål, dvs. för inbetalning av mervärdesskatt till skattemyndigheten eller betalning av mervärdesskatt på fakturor som mottagits från leverantörer, finns det bättre garantier för att skattemyndigheterna ska få hela det mervärdesskattebelopp som ska överföras av den beskattningsbara personen till polska statskassan.

⁴

EUT L 347, 11.12.2006, s. 1.

- (5) Polen införde ett frivilligt system med uppdelad betalning den 1 juli 2018. Polen anser att på områden som är särskilt utsatta för mervärdesskattebedrägerier bör den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning införas. Dessa områden är ekonomiska sektorer som stål, skrot, elektronisk utrustning, guld, icke-järnmetaller, bränslen och plast som i allmänhet omfattas av mekanismen för omvänd betalningsskyldighet och solidariskt ansvar i Polen.
- (6) Den obligatoriska modellen med uppdelad betalning kommer att tillämpas på leveranser mellan beskattningsbara personer, mellan företag (B2B), av varor och tjänster som förtecknas i bilagan och kommer endast att omfatta elektroniska banköverföringar.
- (7) Om det förekommer ett överskott av ingående skatt jämfört med den utgående skatt som den beskattningsbara personen angett i den mervärdesskattedeklaration som ett belopp som ska återbetalas, ska återbetalningen normalt sett ske inom 60 dagar till den beskattningsbara personens vanliga konto. Polen har emellertid meddelat att för transaktioner som omfattas av den obligatoriska modellen med uppdelad betalning, kommer på begäran av en beskattningsbar person som förfogar över ett spärrat konto återbetalning att ske inom 25 dagar.
- (8) Beskattningsbara personer kommer inte att behöva betala för att öppna och sköta mervärdesskattekotot, eftersom kontot inte kommer att belastas med vare sig provision eller avgifter från bankens sida.
- (9) Den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning kommer att gälla för alla näringsidkare, även de som inte är etablerade i Polen och de måste inneha ett bankkonto i enlighet med polsk lag. I detta avseende bekräftade Polen att skyldigheten att öppna bankkonto i Polen inte kommer att innebära några extra kostnader för näringsidkare, eftersom dessa beskattningsbara personer kommer att kunna öppna och inneha bankkonton för mervärdesskattebetalningar i Polen utan kostnad.
- (10) Den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning som Polen planerar kommer att medföra betydande förändringar för beskattningsbara personer. Eftersom systemet redan sedan den 1 juli 2018 är i drift på frivillig basis, har beskattningsbara personer dock haft tillfälle att bekanta sig med det.
- (11) Kommissionen anser att den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning för leverans av varor och tillhandahållande av tjänster som är känsliga för bedrägeri kan göra kampen mot skattebedrägerier effektivare. Avvikelse beviljas normalt sett för en begränsad tidsperiod. Den avvikelse som begärts av Polen bör därför godkännas från och med den 1 mars 2019 till och med den 28 februari 2022.
- (12) Med tanke på att avvikelsen är ny och omfattande, är det viktigt att säkerställa nödvändig uppföljning inom ramen för denna avvikelse och framför allt åtgärdens inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och dess effekter för beskattningsbara personer (när det gäller återbetalning av mervärdesskatt, den administrativa bördan, kostnader för beskattningsbara personer osv.). Polen bör därför tillhandahålla en rapport om åtgärdens effekter arton månader efter ikraftträdandet av den nationella åtgärden i Polen.
- (13) Avvikelsen kommer inte att ge upphov till någon negativ inverkan på de totala skatteinkomsterna i sista konsumtionsledet eller på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Genom avvikelse från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Polen att kräva att ett särskilt krav om att mervärdesskatt ska betalas till ett separat och spärrat mervärdesskattebankkonto för leverantören som öppnats i Polen anges på fakturor som gäller leveranser mellan beskattningsbara personer av varor och tjänster som förtecknas i bilagan till detta beslut där betalningar för leveranser sker genom elektroniska banköverföringar.

Artikel 2

Polen ska till kommissionen anmäla den nationella åtgärd som avses i artikel 1.

Inom 18 månader efter ikraftträdandet i Polen av den åtgärd som avses i artikel 1, ska Polen lämna in en rapport till kommissionen om åtgärdens övergripande inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och på de berörda beskattningsbara personerna.

Artikel 3

Detta beslut ska tillämpas från och med den 1 mars 2019 till och med den 28 februari 2022.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.

Utfärdat i Bryssel den

*På rådets vägnar
Ordförande*