EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 2.7.2019
COM(2019) 309 final

2019/0146 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU zur Ermächtigung der Republik Polen, eine von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen

BEGRÜNDUNG

Gemäß Artikel 395 Absatz 1 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[1] („MwSt-Richtlinie“) kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einstimmig jeden Mitgliedstaat ermächtigen, von dieser Richtlinie abweichende Sondermaßnahmen einzuführen, um die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen oder Steuerhinterziehungen oder -umgehungen zu verhindern.

Mit einem am 14. Januar 2019 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Polen eine Verlängerung der Abweichung von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 168 der MwSt-Richtlinie, um weiterhin a) den Abzug der Mehrwertsteuer-Vorbelastung auf mit bestimmten Kraftfahrzeugen verbundene Ausgaben auf 50 % zu beschränken und b) die Nutzung der unter die Ausnahme fallenden Kraftfahrzeuge durch Steuerpflichtige für private oder andere unternehmensfremde Zwecke von der Mehrwertsteuer zu befreien. Gemäß Artikel 395 Absatz 2 der MwSt-Richtlinie unterrichtete die Kommission die anderen Mitgliedstaaten mit Schreiben vom 15. April 2019 über den Antrag Polens. Mit Schreiben vom 16. April 2019 teilte die Kommission Polen mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Informationen verfügt.

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Artikel 168 der MwSt-Richtlinie sieht vor, dass ein Steuerpflichtiger berechtigt ist, die Mehrwertsteuer auf die von ihm bezogenen Gegenstände oder Dienstleistungen, die für die Zwecke seiner besteuerten Umsätze verwendet werden, in dem Mitgliedstaat abzuziehen, in dem diese Umsätze getätigt werden. Nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der genannten Richtlinie ist die Verwendung eines dem Unternehmen zugeordneten Gegenstands für private Zwecke einer Dienstleistung gegen Entgelt gleichgestellt, wenn dieser Gegenstand zum Vorsteuerabzug berechtigt hat.

Im Falle von Personenkraftwagen, die Teil der einem Unternehmen zugeordneten Vermögensgegenstände sind, ergeben sich bei Anwendung der vorstehenden Bestimmungen in praktischer Hinsicht eine Reihe von Schwierigkeiten, insbesondere da es nicht einfach ist, zwischen privater und geschäftlicher Nutzung eines Kraftfahrzeugs zu unterscheiden. Wenn über die Nutzung solcher Fahrzeuge Buch geführt wird, stellen das Führen und Kontrollieren solcher Aufzeichnungen einen Zusatzaufwand für die Unternehmen bzw. die Verwaltungsbehörden dar. Aufgrund dieser Problematik besteht unter Umständen ein erhöhtes Risiko des Mehrwertsteuermissbrauchs oder -betrugs.

Polen ist derzeit ermächtigt, abweichend von Artikel 168 der MwSt-Richtlinie den Abzug der Mehrwertsteuer auf den Kauf, den innergemeinschaftlichen Erwerb, die Einfuhr, auf Miete oder Leasing von Kraftfahrzeugen sowie auf mit diesen Fahrzeugen verbundene Ausgaben auf 50 % zu beschränken, wenn diese Fahrzeuge nicht ausschließlich für geschäftliche Zwecke genutzt werden. Die abweichende Regelung gilt nicht für Kraftfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von mehr als 3,5 Tonnen und für Kraftfahrzeuge mit mehr als neun Sitzplätzen einschließlich des Fahrersitzes. Darüber hinaus gilt die abweichende Regelung nicht für Ausgaben, die ausschließlich mit dem Unternehmen des Steuerpflichtigen zusammenhängen.

[1] ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

Des Weiteren ist Polen abweichend von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der MwSt-Richtlinie ermächtigt, die Nutzung eines Fahrzeugs, für das die vorstehende Ausnahme gilt, für den privaten Bedarf eines Steuerpflichtigen oder seines Personals von der Mehrwertsteuer zu befreien. Jede Nutzung, die nicht geschäftlichen Zwecken dient, wird als private Nutzung angesehen.

Die Ermächtigung zur Einführung der vorstehenden abweichenden Maßnahmen wurde vom Rat erstmals[2] mittels des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU vom 17. Dezember 2013[3] für den Zeitraum vom 1. Januar 2014 bis zum 31. Dezember 2016 erteilt. Demzufolge hat Polen die genehmigten Maßnahmen mit Wirkung vom 1. April 2014 in seine nationale Umsatzsteuergesetzgebung aufgenommen.[4]

2016 beantragte Polen eine Verlängerung des Zeitraums, in dem die in Rede stehenden Maßnahmen angewandt werden könnten. Der Rat genehmigte diese Verlängerung bis zum 31. Dezember 2019 mittels des Durchführungsbeschlusses (EU) 2016/1837 vom 11. Oktober 2016[5].

Der gegenwärtige Antrag Polens auf eine weitere Verlängerung der abweichenden Regelung bis zum 31. Dezember 2022 stützt sich auf dieselben Gründe wie die in den vorhergehenden Anträgen dargelegten. Dem Antrag ist ein Bericht beigefügt, der eine Überprüfung des Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts enthält, wie dies in Artikel 3 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU gefordert wird.

Polen ist der Auffassung, dass der derzeitige Satz von 50 % nach wie vor gerechtfertigt ist und weiterhin angewandt werden sollte, da er zur Vereinfachung des MwSt-Erhebungsverfahrens beigetragen und Steuerhinterziehung vermieden hat. Gemäß den von Polen übermittelten Daten sind in der polnischen Volkswirtschaft kleine Unternehmen mit moderaten Umsätzen (Mikrounternehmen) und nur wenigen Mitarbeitern vorherrschend. Bei diesen Unternehmen handelt es sich um Einzel- oder Familienunternehmen. Im Zeitraum 2014-2017 machten diese Unternehmen nahezu 96 % der Gesamtzahl der Unternehmen in Polen aus. Polen führt an, dass eine Trennung zwischen privater und geschäftlicher Nutzung der Geschäftsfahrzeuge dieser Mikrounternehmen schwierig sei. Gleiches gelte für große Unternehmen, die ihre Fahrzeuge häufig für die ausschließliche Nutzung durch ihre Mitarbeiter als Nebenleistungen in Form von Sachbezügen zur Verfügung stellen. Es ist zutreffend, dass eine Trennung zwischen privater und geschäftlicher Nutzung von Geschäftsfahrzeugen erhebliche und unverhältnismäßige Kosten für das Führen entsprechender Aufzeichnungen im Vergleich zu dem potenziellen Nutzen mit sich bringen würde, insbesondere für Einzel- und Mikrounternehmen. Zudem könnten dadurch Rechtsstreitigkeiten zwischen den Steuerbehörden und den Steuerpflichtigen entstehen, was weitere Kosten nach sich zöge.

Es wird erklärt, dass der auf 50 % festgesetzte Satz die tatsächliche geschäftliche Nutzung solcher Fahrzeuge angemessen widerspiegelt. Wie von Polen vorgebracht, würde die Anwendung eines höheren oder niedrigeren Satzes in der Tat zu übermäßig großen

---

2 Eine ähnliche Ermächtigung bestand bis zum 31. Dezember 2013 auf Grundlage des Durchführungsbeschlusses des Rates vom 27. September 2010 (ABl. L 256 vom 30.9.2010, S. 24).

3 ABl. L 353 vom 28.12.2013, S. 51.

4 Polen erklärt, dass dies mit dem Gesetz vom 7. Februar 2014 zur Änderung des Umsatzsteuergesetzes vom 11. März 2004 [*Dziennik Ustaw* (Gesetzblatt) 2011, Nr. 177, Pos. 1054, geänderte Fassung] und mittels gewisser anderer Gesetze (*Dziennik Ustaw* 2014, Pos. 312) erfolgt ist.

5 ABl. L 280 vom 18.10.2016, S. 28.

Diskrepanzen zwischen dem festgesetzten Satz und der tatsächlichen Nutzung von Fahrzeugen für geschäftliche und private Zwecke führen. Besagter Satz entspricht dem in anderen Mitgliedstaaten verwendeten Satz.

Die Steuerpflichtigen haben sich offenbar meistens positiv sowohl in Bezug auf die Bedingungen für den Abzug als auch in Bezug auf den festgesetzten Prozentsatz geäußert. Die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/805/EU angenommene Regelung wird als zufriedenstellender Kompromiss zwischen den erlassenen Bestimmungen und dem kosten- und zeitaufwendigen sowie in hohem Maße ineffektiven Führen von Aufzeichnungen betrachtet, die bestätigen sollen, dass ein bestimmtes Fahrzeug tatsächlich für geschäftliche Zwecke genutzt wurde.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die abweichenden Maßnahmen sich wesentlich auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer in Polen auswirken werden. Ebenso wenig sind dadurch nachteilige Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union zu erwarten.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass der EU-Rechtsrahmen und die faktische Situation unverändert bleiben, erscheint die beantragte Verlängerung der abweichenden Maßnahmen bis zum 31. Dezember 2022 gerechtfertigt. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dem Antrag stattzugeben. Sollte Polen eine weitere Verlängerung über 2022 hinaus wünschen, so muss das Land bis zum 1. April 2022 einen Verlängerungsantrag übermitteln, dem ein Bericht beigefügt ist, der eine Überprüfung des angewendeten Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts einschließt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Ähnliche Ausnahmeregelungen für den Vorsteuerabzug werden auch anderen Mitgliedstaaten gewährt.

Nach Artikel 176 der MwSt-Richtlinie wird der Rat festlegen, welche Ausgaben kein Recht auf Vorsteuerabzug eröffnen. Bis dahin sind die Mitgliedstaaten berechtigt, alle Ausschlüsse beizubehalten, die am 1. Januar 1979 in ihren nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen waren. Auf dieser Grundlage existiert eine Reihe von „Stillhalte“-Klauseln, die das Recht auf Vorsteuerabzug für Geschäftsfahrzeuge einschränken.

Die bisherigen Initiativen zur Festlegung von Ausgabenkategorien, für die eine Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts gelten könnte, waren erfolglos.[6] Bis zum Zeitpunkt der EU-weiten Harmonisierung solcher Bestimmungen werden abweichende Regelungen wie die vorliegende als angemessen betrachtet.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stehen daher in Einklang mit den Bestimmungen der MwSt-Richtlinie.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Einzig mögliche Rechtsgrundlage ist Artikel 395 der MwSt-Richtlinie.

[6] KOM(2004) 728 endg. – Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 77/388/EWG hinsichtlich der Vereinfachung der mehrwertsteuerlichen Pflichten (ABl. C 24 vom 29.1.2005, S. 10), zurückgezogen am 21. Mai 2014 (ABl. C 153 vom 21.5.2014, S. 3).

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

In Anbetracht der Bestimmung der MwSt-Richtlinie, auf der der Vorschlag beruht, fällt der Vorschlag in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Das Subsidiaritätsprinzip findet daher keine Anwendung.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der Beschluss betrifft die Ermächtigung eines Mitgliedstaats auf eigenen Antrag und stellt keine Verpflichtung dar.

Angesichts des begrenzten Anwendungsbereichs der abweichenden Regelung steht die Sondermaßnahme zu dem angestrebten Ziel – Vereinfachung der Steuererhebung und Verhinderung bestimmter Arten der Steuerhinterziehung oder -umgehung – in angemessenem Verhältnis. Vor allem angesichts der Möglichkeiten für Unternehmen, zu niedrige Angaben hinsichtlich ihrer Mehrwertsteuerpflicht zu machen, sowie im Hinblick auf den Aufwand für die Steuerbehörden, Kilometerangaben zu prüfen, würde die Beschränkung auf 50 % zur Vereinfachung der Mehrwertsteuererhebung beitragen und Steuerhinterziehung u. a. durch ungenaue Aufzeichnungen verhindern.

- **Wahl des Instruments**

Als Instrument wird ein Durchführungsbeschluss des Rates vorgeschlagen.

Gemäß Artikel 395 der MwSt-Richtlinie dürfen die Mitgliedstaaten nur dann von den gemeinsamen Mehrwertsteuervorschriften abweichen, wenn der Rat sie hierzu auf Vorschlag der Kommission einstimmig ermächtigt. Ein Durchführungsbeschluss des Rates ist das am besten geeignete Instrument, da er an einzelne Mitgliedstaaten gerichtet werden kann.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNGEN, DER KONSULTATIONEN DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

- **Konsultationen der Interessenträger**

Es wurde keine Konsultation der Interessenträger durchgeführt. Der vorliegende Vorschlag beruht auf einem Antrag Polens und betrifft nur diesen Mitgliedstaat.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Externes Expertenwissen war nicht erforderlich.

- **Folgenabschätzung**

Der Vorschlag zielt darauf ab, die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen und Mehrwertsteuerhinterziehung zu verhindern. Er hat somit potenzielle positive Auswirkungen auf Unternehmen sowie Verwaltungsbehörden. Die abweichenden Maßnahmen wurden von Polen als die angemessenste Lösung ermittelt und sind mit anderen früheren und gegenwärtigen Ausnahmeregelungen vergleichbar, die anderen Mitgliedstaaten gewährt wurden.

- **Grundrechte**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Der Vorschlag enthält eine Verfallsklausel: 31. Dezember 2022.

Falls Polen eine weitere Verlängerung der abweichenden Maßnahmen über 2022 hinaus erwägt, sollte das Land der Kommission bis spätestens 1. April 2022 einen Verlängerungsantrag zusammen mit einem Bericht vorlegen, der eine Überprüfung des Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugs enthält.

2019/0146 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

zur Änderung des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU zur Ermächtigung der Republik Polen, eine von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Richtlinie 2006/112/EG des Rates vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem[7], insbesondere auf Artikel 395 Absatz 1 Unterabsatz 1,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Gemäß Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG ist der Steuerpflichtige berechtigt, die Mehrwertsteuer für Gegenstände und Dienstleistungen abzuziehen, die ihm für die Zwecke seiner besteuerten Umsätze geliefert bzw. erbracht wurden. Gemäß Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der genannten Richtlinie ist die Verwendung eines dem Unternehmen zugeordneten Gegenstands für den privaten Bedarf des Steuerpflichtigen oder seines Personals oder allgemein für unternehmensfremde Zwecke einer Dienstleistung gegen Entgelt gleichgestellt.

(2) Mit dem Durchführungsbeschluss 2013/805/EU des Rates[8] wurde Polen ermächtigt, abweichend von Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG den Abzug der Mehrwertsteuer auf den Kauf, den innergemeinschaftlichen Erwerb, die Einfuhr, auf Miete oder Leasing bestimmter Kraftfahrzeuge sowie auf mit diesen Fahrzeugen verbundene Ausgaben auf 50 % zu beschränken, wenn diese Fahrzeuge nicht ausschließlich für geschäftliche Zwecke genutzt werden. In Bezug auf Fahrzeuge, für die diese Beschränkung auf 50 % gilt, ist Polen zudem ermächtigt, den Steuerpflichtigen von der Verpflichtung zu entbinden, die unternehmensfremde Nutzung solcher Fahrzeuge nach Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/112/EG als Dienstleistung gegen Entgelt zu behandeln.

(3) Die Gültigkeitsdauer des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU wurde mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1837 des Rates[9] bis zum 31. Dezember 2019 verlängert.

---

7 ABl. L 347 vom 11.12.2006, S. 1.

8 Durchführungsbeschluss 2013/805/EU des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Ermächtigung der Republik Polen, eine von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung einzuführen (ABl. L 353 vom 28.12.2013, S. 51).

9 Durchführungsbeschluss (EU) 2016/1837 des Rates vom 11. Oktober 2016 zur Ermächtigung der Republik Polen, eine von Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 168 der Richtlinie 2006/112/EG

(4) Mit einem am 14. Januar 2019 bei der Kommission registrierten Schreiben beantragte Polen die Ermächtigung, die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/805/EU genehmigte abweichende Regelung („abweichende Regelung“) für einen weiteren Zeitraum bis zum 31. Dezember 2022 anzuwenden.

(5) Mit Schreiben vom 15. April 2019 unterrichtete die Kommission gemäß Artikel 395 Absatz 2 der Richtlinie 2006/112/EG die anderen Mitgliedstaaten über den Antrag Polens. Mit Schreiben vom 16. April 2019 teilte die Kommission Polen mit, dass sie über alle für die Beurteilung des Antrags erforderlichen Angaben verfügt.

(6) Zusammen mit dem Antrag übermittelte Polen der Kommission gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU einen Bericht mit einer Überprüfung des Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts. Auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Informationen hält Polen einen Satz von 50 % nach wie vor für gerechtfertigt. Außerdem führt Polen an, dass die mit dem Durchführungsbeschluss 2013/805/EU genehmigte Abweichung von der in Artikel 26 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie 2006/112/EG verankerten Verpflichtung weiterhin notwendig sei, um Doppelbesteuerung zu vermeiden. Diese abweichende Regelung ist durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, das Verfahren für die Mehrwertsteuererhebung zu vereinfachen und Steuerhinterziehung durch ungenaue Aufzeichnungen und falsche Steuererklärungen zu verhindern.

(7) Die Verlängerung der Anwendung der abweichenden Regelung sollte auf den Zeitraum begrenzt werden, der notwendig ist, um die Wirksamkeit der abweichenden Regelung und die Angemessenheit des Prozentsatzes zu bewerten. Polen sollte daher ermächtigt werden, die abweichende Regelung bis zum 31. Dezember 2022 weiterhin anzuwenden.

(8) Für die Vorlage eines Antrags auf eine weitere Verlängerung der abweichenden Regelung über 2022 hinaus sollte eine Frist festgesetzt werden. Außerdem sollte Polen verpflichtet werden, zusammen mit einem solchen Verlängerungsantrag einen Bericht zu übermitteln, der eine Überprüfung des Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts enthält.

(9) Die abweichende Regelung wird sich nur unwesentlich auf den Gesamtbetrag der auf der Stufe des Endverbrauchs erhobenen Steuer auswirken und keine nachteiligen Auswirkungen auf die Mehrwertsteuer-Eigenmittel der Union haben.

(10) Der Durchführungsbeschluss 2013/805/EU sollte daher entsprechend geändert werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Artikel 3 des Durchführungsbeschlusses 2013/805/EU erhält folgende Fassung:

„Artikel 3

Dieser Beschluss gilt bis 31. Dezember 2022.

Jeder Antrag auf Ermächtigung zur Verlängerung der mit diesem Beschluss genehmigten abweichenden Regelung ist der Kommission bis zum 1. April 2022 vorzulegen. Dem Antrag

---

über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem abweichende Regelung weiterhin anzuwenden (ABl. L 280 vom 18.10.2016, S. 28).

ist ein Bericht beizufügen, der eine Überprüfung des Prozentsatzes für die Beschränkung des Vorsteuerabzugsrechts auf der Grundlage dieses Beschlusses enthält.“

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Republik Polen gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Rates
Der Präsident