EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av genomförandebeslut (EU) 2019/310 vad gäller förlängning av bemyndigandet för Polen att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt

MOTIVERING

Enligt artikel 395.1 i direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (*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 skrivelser som registrerades hos kommissionen den 27 mars 2024 respektive den 1 oktober 2024 ansökte Polen om bemyndigande att få fortsätta att avvika från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet i fråga om faktureringskrav på mervärdesskatt och fortsätta att tillämpa den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning för leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som är känsliga för bedrägeri i Polen. Genom en skrivelse av den 9 oktober 2024 underrättade kommissionen, i enlighet med artikel 395.2 i mervärdesskattedirektivet, övriga medlemsstater om Polens ansökan. Genom en skrivelse av den 10 oktober 2024 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla uppgifter som behövdes för att ansökan skulle kunna behandlas.

Den avvikelse för vilken det ansöks om förlängning beviljades ursprungligen genom rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310[1] för en period från och med den 1 mars 2019 till och med den 28 februari 2022 och förlängdes första gången genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/559 av den 5 april 2022[2] för en period till och med den 28 februari 2025.

I enlighet med artikel 2 andra stycket i rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310 lämnade Polen en rapport till kommissionen, som registrerades den 13 november 2023, om åtgärdens övergripande inverkan på bedrägerinivån och på de berörda beskattningsbara personerna.

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Efter en period med ett frivilligt system för uppdelad betalning införde Polen, i enlighet med rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310, en obligatorisk mekanism för uppdelad betalning för vissa leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som är känsliga för bedrägeri. Detta innebär att om en leverans av varor eller ett tillhandahållande av tjänster sker inom ramen för denna mekanism (fakturor för varor och tjänster som omfattas av tillämpningsområdet med ett totalt bruttobelopp (inklusive mervärdesskatt) på mer än 15 000 PLN), måste leverantören, utöver sitt ordinarie bankkonto, ha ett separat och spärrat så kallat mervärdesskattekonto. Nettobeloppet (exklusive mervärdesskatt) överförs till leverantörens ordinarie bankkonto och mervärdesskattebeloppet överförs till det separata mervärdesskattekontot. Medlen på det spärrade kontot förblir leverantörens egendom, men kan endast användas för särskilda ändamål, såsom betalning av mervärdesskatt till skattemyndigheten eller mervärdesskatt för fakturor som mottagits från andra leverantörer. Vid överskott av ingående mervärdesskatt i förhållande till utgående mervärdesskatt måste återbetalning ske inom 60 dagar till den beskattningsbara personens ordinarie konto.

---

[1] Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310 av den 18 februari 2019 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 (EUT L 51, 22.2.2019, s. 19).

[2] Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/559 av den 5 april 2022 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2019/310 vad gäller bemyndigandet för Polen att fortsätta att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 108, 7.4.2022, s. 51).

För ett fungerande system måste fakturor, för leveranser som omfattas av mekanismen för uppdelad betalning, innehålla en särskild notering om att mervärdesskatt ska betalas till leverantörens separata bankkonto för mervärdesskatt för betalningar som görs genom banköverföringar. För att möjliggöra detta är det nödvändigt att avvika från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet, där det föreskrivs att endast de uppgifter som anges i den artikeln är obligatoriska på fakturor. Artikeln innehåller inga närmare bestämmelser om en mekanism för uppdelad betalning.

Efter den första förlängningen med en period fram till slutet av februari 2025, som nämns ovan, har Polen nu ansökt om ytterligare en förlängning, eftersom man anser att den avvikande åtgärden, som är nödvändig för att säkra att mekanismen för uppdelad betalning fungerar, hade en positiv inverkan.

Utöver förlängningen har Polen ansökt om att få ersätta den nuvarande bilagan med varor och tjänster som omfattas av mekanismen för uppdelad betalning. För närvarande bygger förteckningen på Polens klassificering av varor och tjänster (PKWiU 2015). Det nationella klassificeringssystemet kommer emellertid i den nationella lagstiftningen att ersättas med Kombinerade nomenklaturen för varuklassificering. För att undvika att avvikelsen måste uppdateras under den period då den är tillämplig har Polen ansökt om att förteckningen med 150 enskilda poster ersätts med en aggregerad och förenklad förteckning med tretton olika kategorier. Polen har bekräftat att avvikelsens tillämpningsområde inte kommer att utvidgas genom införandet av den förenklade förteckningen.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Avvikelsen baseras på artikel 395 i mervärdesskattedirektivet och dess syfte är att förenkla uppbörden av mervärdesskatt eller att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt. Polen ansökte om den avvikande åtgärden för att bekämpa skatteundandragande inom sektorer där mervärdesskattebedrägerier har konstaterats under många år. Avvikelsen är förenlig med befintliga bestämmelser.

I detta sammanhang bör det noteras att Italien genom rådets genomförandebeslut (EU) 2023/1552[3] bemyndigades att förlänga en liknande avvikelse avseende tillämpningen av mekanismen med uppdelad betalning för vissa specifika leveranser.

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:

[3] Rådets genomförandebeslut (EU) 2023/1552 av den 25 juli 2023 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2017/784 vad gäller perioden för bemyndigande och tillämpningsområdet för Italiens särskilda åtgärd som avviker från artiklarna 206 och 226 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 188, 27.7.2023, s. 45).

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

Undantaget är tidsbegränsat och tillämpningsområdet är inriktat på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster inom särskilda sektorer där det förekommer betydande problem med skattebedrägeri.

Med tanke på avvikelsens breda tillämpningsområde måste Polen, om landet lämnar in en ansökan om bemyndigande att förlänga den särskilda åtgärden, lämna in en rapport om åtgärdens övergripande inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och på de berörda beskattningsbara personerna (när det gäller återbetalning av mervärdesskatt, den administrativa bördan, eventuella kostnader för beskattningsbara personer osv.).

Därför står den särskilda åtgärden i proportion till det mål som eftersträvas, nämligen att bekämpa skatteundandragande och förenkla skatteuppbörden.

- **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. 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**

Det har inte behövts några externa sakkunnigutlåtanden.

- **Konsekvensbedömning**

Genom förslaget till rådets genomförandebeslut bemyndigas Polen att fortsätta att avvika från artikel 226 i mervärdesskattedirektivet för att möjliggöra en fungerande obligatorisk mekanism för uppdelad betalning av mervärdesskatt på specifika leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster enligt en begränsad förteckning.

Som nämnts har Polen lämnat in en rapport till kommissionen i enlighet med kraven för den föregående avvikelsen.

Av rapporten framgår att den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning, sedan den senaste förlängningen, har fortsatt att bidra till att minska bedrägerier (karusellbedrägerier), skatteflykt och skatteundandragande. Mekanismen har dessutom gett kunderna garantier för att de inte ofrivilligt kan bli inblandade i bedrägliga förfaranden från leverantörernas sida, för vilka de annars skulle kunna hållas solidariskt ansvariga.

Återbetalning av mervärdesskatt och frigörande av medel från mervärdesskattekontona har blivit snabbare (från i genomsnitt 27,56 dagar 2018 till 19,41 dagar 2022) och förbättrat de beskattningsbara personernas finansiella likviditet. De administrativa kostnaderna har minskat, eftersom mekanismen i ett antal fall har ersatt förfarandet för omvänd betalningsskyldighet, för vilket fler rapporteringsskyldigheter behövde uppfyllas. Dessutom

kostar det inget för beskattningsbara personer som är etablerade i Polen eller i en annan medlemsstat att öppna ett mervärdesskattekonto i en bank i Polen. Om en bank tar ut avgifter för ett mervärdesskattekonto ersätts dessa kostnader av den behöriga skattemyndigheten.

Nedan redovisas andra nyckeltal och resultat från rapporten.

Innan åtgärden trädde i kraft fastställdes det att det totala mervärdesskattebedrägeriet under 2018 uppgick till 5 168 779 146 PLN. Detta värde minskade till 4 716 202 928 PLN under 2019, till 3 533 646 348 PLN under 2020, till 2 672 606 551 PLN under 2021 och till 1 671 788 122 PLN under 2022. Vid utgången av översynsperioden 2022 motsvarade detta en minskning med 52,69 % jämfört med 2020 och en minskning med 67,66 % sedan åtgärden inleddes.

På samma sätt har antalet förfaranden avseende mervärdesskattebedrägerier minskat. Under 2018, dvs. innan åtgärden inleddes pågick 3 507 förfaranden. Antalet minskade till 3 389 under 2019, till 2 973 under 2020 och till 3 288 under 2021. Efter en liten ökning under 2021 minskade antalet förfaranden ytterligare till 2 750 under 2022. Detta är en minskning med 7,5 % jämfört med 2020 och en minskning med 21,59 % sedan åtgärden inleddes.

Den fortsatta tillämpningen av den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning har minskat karusellbedrägerierna ytterligare. Antalet inledda förfaranden avseende karusellbedrägeri före införandet av mekanismen var 558 år 2018. Antalet förfaranden minskade till 277 under 2019 och till 207 under 2020. Antalet minskade ytterligare till 167 under 2021 och till 97 under 2022. Vid utgången av 2022 motsvarade detta en minskning med 53,14 % jämfört med 2020 och en minskning med 82,62 % sedan åtgärden inleddes.

Således minskade de konstaterade budgetförlusterna på grund av momsbedrägerier i form av karusellbedrägeri. Förlusterna fastställdes till 4 496 602 940 PLN innan mekanismen infördes 2018 och minskade till 2 468 437 745 PLN år 2019 och till 1 107 992 201 PLN år 2020. Under den granskade perioden uppgick förlusterna till 1 229 821 973 PLN under 2021 respektive till 111 103 219 PLN under 2022. Detta är en drastisk minskning med 89,97 % jämfört med 2020 och en minskning med 97,53 % sedan åtgärden inleddes.

På grundval av detta anser kommissionen att det är motiverat att fortsätta åtgärden, som innebär en begränsad avvikelse från faktureringskraven i artikel 226 i mervärdesskattedirektivet, eftersom åtgärden kommer att göra det möjligt att upprätthålla de positiva effekterna av den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning, för ett på förhand fastställt antal varor och tjänster. Det föreslås därför att avvikelsen beviljas från och med den 1 mars 2025 till och med den 28 februari 2028.

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 automatisk tidsgräns.

2025/0003 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om ändring av genomförandebeslut (EU) 2019/310 vad gäller förlängning av bemyndigandet för Polen att tillämpa 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 mervärdesskatt[1], särskilt artikel 395.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) Genom genomförandebeslut (EU) 2019/310[2] bemyndigade rådet Polen att införa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG och som innebär leverantörer åläggs att till ett separat och spärrat bankkonto för mervärdesskatt som öppnats i Polen (*den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning*) betala in mervärdesskatten på fakturor för leveranser och tillhandahållanden mellan beskattningsbara personer som betalas genom elektroniska banköverföringar avseende de varor och tjänster som förtecknas i bilagan till det genomförandebeslutet. Genom rådets genomförandebeslut (EU) 2022/559[3] förlängdes bemyndigandet till och med den 28 februari 2025.

(2) Genom skrivelser som registrerades hos kommissionen den 27 mars 2024 och den 1 oktober 2024 ansökte Polen om en ytterligare förlängning, från och med den 1 mars 2025 till och med den 28 februari 2028, av bemyndigandet att avvika från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG när det gäller faktureringskrav för mervärdesskatt, i syfte att fortsätta att tillämpa den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning på leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som riskerar att bli föremål för bedrägeri och som generellt i Polen omfattas av det förfarande genom vilket köparen utses som betalningsskyldig och solidariskt ansvarig för mervärdesskatt på vissa leveranser och tillhandahållanden (det så kallade förfarandet för omvänd betalningsskyldighet).

(3) I enlighet med artikel 395.2 i direktiv 2006/112/EG underrättade kommissionen övriga medlemsstater om Polens ansökan genom en skrivelse av den 9 oktober 2024. Genom

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

[2] Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310 av den 18 februari 2019 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 (EUT L 51, 22.2.2019, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

[3] Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/559 av den 5 april 2022 om ändring av genomförandebeslut (EU) 2019/310 vad gäller bemyndigandet för Polen att fortsätta att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 108, 7.4.2022, s. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

en skrivelse av den 10 oktober 2024 underrättade kommissionen Polen om att den hade alla uppgifter som behövdes för att ansökan skulle kunna behandlas.

(4) Den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning är tillämplig på de varor och tjänster som förtecknas i bilagan till genomförandebeslut (EU) 2019/310. Bilagan består av en omfattande och detaljerad förteckning över varor och tjänster som klassificeras i enlighet med den polska klassificeringen av varor och tjänster. Eftersom Polen för närvarande håller på att ersätta sitt klassificeringssystem med Kombinerade nomenklaturens klassificeringssystem i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 2658/87[4], bör förteckningen i bilagan till genomförandebeslut (EU) 2019/310 ersättas med en förenklad förteckning över kategorier av varor och tjänster för att undvika att bemyndigandet att avvika från artikel 226 i direktiv 2006/112/EG behöver ändras. Polen har bekräftat att ersättandet av förteckningen inte medför någon utvidgning av tillämpningsområdet för den obligatoriska mekanismen för uppdelad betalning. I detta avseende fortsätter den skyldighet att anmäla en nationell åtgärd till kommissionen som föreskrivs i artikel 2 i genomförandebeslut (EU) 2019/310 att gälla.

(5) Den rapport som Polen lade fram den 13 november 2023, i enlighet med artikel 2 andra stycket i rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310, om förlängningens övergripande inverkan på nivån av mervärdesskattebedrägerier och på de berörda beskattningsbara personerna visar att den fortsatta användningen, sedan bemyndigandet förlängdes, av mekanismen för obligatorisk uppdelad betalning för vissa leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster, har lett till en minskning av framförallt karusellbedrägerier inom de sektorer som omfattas av denna mekanism, som sektorerna för stål, skrot, ädelmetaller och bränslen. Polen rapporterade vidare att, i de fall då en näringsidkare har rätt till återbetalning av mervärdesskatten, har de polska myndigheterna lyckats minska återbetalningstiden till under 20 dagar, i syfte att förbättra näringsidkarens kassaflödessituation.

(6) I allmänhet beviljas avvikelser för en begränsad tidsperiod, så att man kan bedöma om den särskilda åtgärden är lämplig och verkningsfull. Avvikelsen bör därför förlängas till och med den 28 februari 2028. Skyldigheten enligt artikel 2 i genomförandebeslut (EU) 2019/310 för Polen att lämna in en ny rapport om åtgärdens övergripande inverkan, om landet ansöker om en förlängning av bemyndigandet till avvikelse, bör fortsätta att gälla.

(7) Den särskilda åtgärden kommer inte att ge upphov till några negativa effekter på den totala skatteuppbörden i sista konsumtionsledet eller på unionens egna medel som härrör från mervärdesskatt.

(8) Genomförandebeslut (EU) 2019/310 bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Rådets genomförandebeslut (EU) 2019/310 ska ändras på följande sätt:

(1) I artikel 3 andra stycket ska datumet ”den 28 februari 2025” ersättas med ”den 28 februari 2028”.

(2) Bilagan ska ersättas med texten i bilagan till detta beslut.

[4] Rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan (EGT L 256, 7.9.1987, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande