EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.1.2025
COM(2025) 7 final

2025/0003 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 for så vidt angår en forlængelse af tilladelsen til Polen til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

BEGRUNDELSE

I henhold til artikel 395, stk. 1, i direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (herefter "momsdirektivet") kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen give en medlemsstat tilladelse til at anvende særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i nævnte direktiv, for at forenkle afgiftsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse.

Ved breve registreret i Kommissionen den 27. marts 2024 og 1. oktober 2024 anmodede Polen om tilladelse til fortsat at fravige artikel 226 i momsdirektivet med hensyn til merværdiafgift (moms) i forbindelse med faktureringskrav for at kunne fortsætte med at anvende en obligatorisk ordning for opdelte betalinger for leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig i Polen. I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 9. oktober 2024 de øvrige medlemsstater om Polens anmodning. Ved brev af 10. oktober 2024 meddelte Kommissionen Polen, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

Den fravigelse, for hvilken der anmodes om en forlængelse, blev oprindeligt indrømmet ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310[1] for en periode fra den 1. marts 2019 til den 28. februar 2022 og første gang forlænget ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/559 af 5. april 2022[2] for en periode indtil den 28. februar 2025.

I overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 sendte Polen en rapport til Kommissionen om den samlede indvirkning på omfanget af svig og på de afgiftspligtige personer, og denne rapport blev registreret i Kommissionen den 13. november 2023.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Efter en periode med en frivillig ordning med opdelte betalinger indførte Polen efter Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 den obligatoriske ordning for opdelte betalinger i forbindelse med visse leveringer af varer og tjenesteydelser, som kan være udsat for svig. Dette betyder, at hvis en levering af varer eller ydelser finder sted inden for denne ordnings anvendelsesområde (fakturaer for varer og tjenesteydelser, der er omfattet af anvendelsesområdet, til et samlet bruttobeløb (inklusive moms) på over 15 000 PLN), skal leverandøren ud over sin almindelige bankkonto have en særskilt og lukket såkaldt momskonto. Nettobeløbet (ekskl. moms) overføres til leverandørens almindelige bankkonto, og momsbeløbet overføres til denne særskilte momskonto. Midlerne på den lukkede konto forbliver leverandørens ejendom, men disse midler kan kun anvendes til specifikke formål, f.eks. betaling af skyldig moms til skattemyndighederne eller til moms fra fakturaer modtaget fra andre leverandører. Hvis der er tale om overskydende indgående moms i forhold til udgående moms, skal en tilbagebetaling finde sted inden for 60 dage til den afgiftspligtige persons almindelige konto.

---

[1] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 af 18. februar 2019 om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 51 af 22.2.2019, s. 19).

[2] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/559 af 5. april 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 for så vidt angår tilladelse til Polen til fortsat at anvende den særlige foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 108 af 7.4.2022, s. 51).

Med henblik på systemets funktion er det nødvendigt, at fakturaer for leveringer omfattet af ordningen for opdelte betalinger, indeholder en særlig erklæring om, at momsen skal indbetales til leverandørens særskilte momsbankkonto ved betalinger foretaget via bankoverførsler. For at gøre dette muligt, er det nødvendigt at fravige momsdirektivets artikel 226, som fastsætter, at kun de oplysninger, der er opregnet i bestemmelsen, er obligatoriske på fakturaer. Oplysninger om en ordning med opdelte betalinger er ikke omfattet af bestemmelsen.

Efter ovennævnte første forlængelse for en periode indtil udgangen af februar 2025 har Polen nu anmodet om endnu en forlængelse, da landet mener, at fravigelsesforanstaltningen, der er nødvendig for, at ordningen for opdelte betalinger kan fungere, har haft en positiv virkning.

Ud over forlængelsen har Polen anmodet om erstatning af det nuværende bilag om varer og tjenesteydelser, hvis levering er omfattet af ordningen for opdelte betalinger. Listen er i øjeblikket baseret på den polske klassificering af varer og tjenesteydelser (PKWiU 2015). Det er imidlertid planlagt at erstatte det nationale klassificeringssystem i landets lovgivning med den kombinerede nomenklatur med henblik på identifikationen af varer. For at undgå, at fravigelsen skal ajourføres i anvendelsesperioden, har Polen anmodet om erstatning af listen, der indeholder150 individuelle numre, med en aggregeret og forenklet liste med 13 kategorier, der dækker det samme indhold. Polen har bekræftet, at fravigelsens anvendelsesområde ikke vil blive udvidet ved at indføre denne forenklede liste.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Fravigelsen kan indrømmes på grundlag af momsdirektivets artikel 395 for at forenkle momsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse. Polen anmodede om fravigelsen for at bekæmpe skatteunddragelse i sektorer, hvor der i årevis er blevet påvist momssvig. Fravigelsen er i overensstemmelse med de gældende bestemmelser.

I den forbindelse skal det bemærkes, at Italien ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/1552[3] fik tilladelse til at forlænge en lignende fravigelse i forbindelse med anvendelsen af ordningen for opdelte betalinger for visse specifikke leveringer.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Momsdirektivets artikel 395.

- **Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)**

I betragtning af den bestemmelse i momsdirektivet, som forslaget bygger på, finder nærhedsprincippet ikke anvendelse.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde:

Afgørelsen vedrører en tilladelse, der er indrømmet en medlemsstat på dennes egen anmodning, og udgør ikke en forpligtelse.

[3] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/1552 af 25. juli 2023 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/784 for så vidt angår tilladelsesperioden og anvendelsesområdet for Italiens særlige foranstaltning, der fraviger artikel 206 og 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 188 af 27.7.2023, s. 45).

Fravigelsen er tidsbegrænset, og den finder anvendelse på levering af varer og tjenesteydelser i specifikke sektorer, hvor der er betydelige problemer med skattesvig.

I betragtning af fravigelsens brede anvendelsesområde skal Polen ved en eventuel anmodning om tilladelse til at forlænge den særlige foranstaltning forelægge en rapport om foranstaltningens virkemåde og effektivitet med hensyn til at begrænse omfanget af momssvig og dens indvirkning på de afgiftspligtige personer (hvad angår tilbagebetaling af moms, administrativ byrde, mulige omkostninger for afgiftspligtige personer osv.).

Den særlige foranstaltning står derfor i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig at bekæmpe momsunddragelse og forenkle skatteopkrævningen.

- **Valg af retsakt**

Foreslået retsakt: Rådets gennemførelsesafgørelse.

I henhold til momsdirektivets artikel 395 er en fravigelse af de fælles momsregler kun mulig, hvis Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen giver tilladelse til det. En gennemførelsesafgørelse vedtaget af Rådet er den bedst egnede retsakt, da den kan rettes til individuelle medlemsstater.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSENTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Høringer af interessenter**

Forslaget er baseret på en anmodning fra Polen og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der var ikke behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Forslaget til Rådets gennemførelsesafgørelse giver Polen tilladelse til at fortsætte med at fravige momsdirektivets artikel 226 med henblik på at sikre funktionen af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger ved momsbetalingen for bestemte leveringer af varer og tjenesteydelser, som er fastsat i en restriktiv liste.

Som nævnt har Polen forelagt Kommissionen en rapport som krævet i den tidligere fravigelse.

Det fremgår af denne rapport, at den obligatoriske ordning for opdelte betalinger siden den sidste forlængelse er fortsat med at bidrage til at mindske (karrusel-) svig, skatteundgåelse og skatteunddragelse. Desuden har denne mekanisme givet kunderne sikkerhed for, at de ikke ufrivilligt bliver indblandet i leverandørens svigagtige praksis og kommer til at hæfte solidarisk herfor.

Momsrefusionerne og frigivelsen af midler fra momskontiene er blevet fremskyndet (fra gennemsnitligt 27,56 dage i 2018 til 19,41 dage i 2022) og har forbedret de afgiftspligtige personers finansielle likviditet. De administrative omkostninger er faldet, da mekanismen i en række tilfælde har erstattet ordningen for omvendt betalingspligt, som krævede mere omfattende rapportering. Desuden skal afgiftspligtige personer, der er etableret i Polen eller i en anden medlemsstat, ikke afholde omkostningerne til åbning af en momskonto i en bank i Polen. Hvis en bank opkræver gebyrer for en momskonto, godtgøres de dertil afholdte omkostninger af den kompetente skattemyndighed.

En række andre nøgletal og resultater fra rapporten er beskrevet nedenfor.

Før foranstaltningen trådte i kraft, blev det fastslået, at der i 2018 blev begået momssvig til en værdi af 5 168 779 146 PLN. Beløbet faldt til 4 716 202 928 PLN i 2019, 3 533 646 348 PLN i 2020, 2 672 606 551 PLN i 2021 og 1 671 788 122 PLN i 2022. Dette svarede ved afslutningen af den gennemgåede periode i 2022 til et fald på 52,69 % i forhold til 2020 og et fald på 67,66 %, siden foranstaltningens blev iværksat.

Antallet af sager om momssvig er faldet tilsvarende. Der verserede 3 507 sager i 2018, før foranstaltningen blev indført. Tallet faldt til 3 389 i 2019, 2 973 i 2020 og 3 288 i 2021. Efter en lille stigning i 2021 faldt antallet yderligere til 2 750 i 2022. Det er et fald på 7,5 % i forhold til 2020 og et fald på 21,59 %, siden foranstaltningen blev iværksat.

Den fortsatte anvendelse af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger har mindsket karruselsvig yderligere. Antallet af indledte sager om karruselsvig før indførelsen af ordningen var 558 i 2018. I 2019 faldt antallet til 277 og i 2020 til 207. Det faldt yderligere til 167 i 2021 og til 97 i 2022. Ved udgangen af 2022 svarede det til et fald på 53,14 % siden 2020 og et fald på 82,62 %, siden foranstaltningens blev iværksat.

Efterfølgende blev det konstateret, at budgettabet som følge af momskarruselsvig faldt. Tabene i 2018 før indførelsen af mekanismen blev opgjort til 4 496 602 940 PLN, og de faldt til 2 468 437 745 PLN i 2019 og 1 107 992 201 PLN i 2020. I den gennemgåede periode var tabene på 1 229 821 973 PLN i 2021 og 111 103 219 PLN i 2022. Det udgør et drastisk fald på 89,97 % i forhold til 2020 og på 97,53 %, siden foranstaltningen blev iværksat.

På dette grundlag er Kommissionen af den opfattelse, at videreførelsen af foranstaltningen, der indebærer en begrænset fravigelse af faktureringskravene i momsdirektivets artikel 226, er berettiget, idet den vil gøre det muligt at opretholde de positive virkninger af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for et på forhånd fastsat antal varer og tjenesteydelser. Det foreslås derfor at indrømme fravigelsen fra den 1. marts 2025 til den 28. februar 2028.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget får ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.

5. ANDRE FORHOLD

Forslaget indeholder en udløbsklausul i form af en automatisk udløbsdato.

2025/0003 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om ændring af Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 for så vidt angår en forlængelse af tilladelsen til Polen til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem[1], særlig artikel 395, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310[2] gav Rådet Polen tilladelse til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF, således at det kræves, at leverandører ved hjælp af en særskilt og lukket momskonto, der er åbnet i Polen, betaler momsen på fakturaer, der er udstedt i forbindelse med leveringer mellem afgiftspligtige personer af og betalt ved elektroniske bankoverførsler for de varer og tjenesteydelser, der er opført i bilaget til nævnte gennemførelsesafgørelse ("den obligatoriske ordning for opdelte betalinger"). Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/559[3] blev tilladelsen forlænget til den 28. februar 2025.

(2) Ved breve registreret i Kommissionen den 27. marts 2024 og den 1. oktober 2024 anmodede Polen om en yderligere forlængelse fra den 1. marts 2025 til den 28. februar 2028 af tilladelsen til at fravige artikel 226 i direktiv 2006/112/EF for så vidt angår momsfaktureringskrav med henblik på at fortsætte med at anvende den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for leveringer af varer og tjenesteydelser, der kan være udsat for svig, og som i Polen generelt er omfattet af den procedure, hvorved køberen udpeges som betalingspligtig for momsen på visse leveringer (den såkaldte "ordning for omvendt betalingspligt"), og af solidarisk hæftelse.

(3) I overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, i direktiv 2006/112/EF underrettede Kommissionen ved brev af 9. oktober 2024 de øvrige medlemsstater om Polens anmodning. Ved brev af 10. oktober 2024 meddelte Kommissionen Polen, at den

---

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

[2] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 af 18. februar 2019 om tilladelse til Polen til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 51 af 22.2.2019, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2019/310/oj).

[3] Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/559 af 5. april 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 for så vidt angår tilladelse til Polen til fortsat at anvende den særlige foranstaltning, der fraviger artikel 226 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 108 af 7.4.2022, s. 51, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/559/oj).

rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

(4) Den obligatoriske ordning for opdelte betalinger finder anvendelse på de varer og tjenesteydelser, der er opført i bilaget til gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310. Bilaget består af en omfattende og detaljeret liste over varer og tjenesteydelser, der er klassificeret i overensstemmelse med den polske klassificering af varer og tjenesteydelser. Da Polen på nationalt plan er i færd med at erstatte dette klassificeringssystem med systemet i den kombinerede nomenklatur, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87[4], bør listen i bilaget til gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 erstattes af en forenklet liste over kategorier af varer og tjenesteydelser, således at man undgår at skulle ændre tilladelsen til at fravige artikel 226 i direktiv 2006/112/EF. Polen har bekræftet, at erstatningen af listen ikke indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for den obligatoriske ordning for opdelte betalinger. I den forbindelse finder forpligtelsen til at anmelde en national foranstaltning til Kommissionen, jf. artikel 2 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310, fortsat anvendelse.

(5) Det fremgår af den rapport om den samlede indvirkning af forlængelsen af tilladelsen på omfanget af momssvig og på de berørte afgiftspligtige personer, som Polen forelagde den 13. november 2023 i medfør af artikel 2, stk. 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310, at den fortsatte anvendelse af den obligatoriske ordning for opdelte betalinger for visse leveringer af varer og tjenesteydelser har ført til en reduktion af navnlig karruselsvig i de sektorer, der er omfattet af mekanismen, herunder stål, skrot, ædelmetaller og brændstoffer. Polen rapporterede endvidere, at de polske myndigheder har formået at reducere tilbagebetalingstiden til under 20 dage for erhvervsdrivende med ret til refusion af moms for på den måde at forbedre de erhvervsdrivendes likviditetssituation.

(6) Fravigelser indrømmes normalt for en begrænset periode, således at det kan vurderes, om den særlige foranstaltning er hensigtsmæssig og effektiv. Fravigelsen bør derfor forlænges indtil den 28. februar 2028. Polens forpligtelse til at forelægge en ny rapport om den samlede indvirkning af fravigelsen, hvis landet anmoder om en forlængelse heraf, jf. artikel 2 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310, bør fortsat finde anvendelse.

(7) Den særlige foranstaltning påvirker ikke de samlede indtægter fra moms, der opkræves i det endelige forbrugsled, negativt, og den har ingen negativ indvirkning på Unionens egne indtægter fra moms.

(8) Gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

I Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2019/310 foretages følgende ændringer:

(1) I artikel 3, stk. 2, ændres datoen "28. februar 2025" til "28. februar 2028".

(2) Bilaget erstattes af teksten i bilaget til nærværende afgørelse.

[4] Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif (EFT L 256 af 7.9.1987, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1987/2658/oj).

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Republikken Polen.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand