



Bruxelles, den 4.2.2025
COM(2025) 29 final

2025/0014 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om tilladelse til Estland til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets 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 ("momsdirektivet"¹) 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 brev registreret i Kommissionen den 28. marts 2024 anmodede Estland om tilladelse til fortsat at anvende en foranstaltning, der fraviger de generelle principper om fradragsret for indgående moms i forbindelse med udgifter forbundet med personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål ("den særlige foranstaltning"). Den 3. april 2024 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Estland svarede den 28. juni 2024. Den 28. august 2024 anmodede Kommissionen igen om yderligere præciseringer, som Estland fremlagde i et svar, der blev registreret i Kommissionen den 24. september 2024.

I overensstemmelse med momsdirektivets artikel 395, stk. 2, underrettede Kommissionen ved brev af 17. oktober 2024 de øvrige medlemsstater om Estlands anmodning. Ved brev af 18. oktober 2024 meddelte Kommissionen Estland, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen.

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Ifølge momsdirektivets artikel 168 og 168a kan en afgiftspligtig person fradrage den moms, der skal betales af erhvervser, der er foretaget i forbindelse med vedkommendes afgiftspligtige transaktioner. I henhold til artikel 26, stk. 1, litra a), i samme direktiv sidestilles anvendelse af en vare, der indgår i en virksomheds aktiver, til privat brug med levering af ydelser mod vederlag, hvis momsen af varerne har kunnet fradrages. Denne ordning giver mulighed for at inddrive oprindeligt fradraget moms i forbindelse med privat brug.

Ordningen er vanskelig at anvende, når det drejer sig om personbiler, navnlig fordi det er vanskeligt at adskille den private og den erhvervsmæssige brug. Hvis der føres regnskaber, indebærer de en administrativ byrde for både virksomheder og myndigheder, når de skal føres og kontrolleres. Desuden kan ukorrekt regnskabsføring føre til momsunddragelse eller momsundgåelse.

I henhold til momsdirektivets artikel 395 kan medlemsstaterne anvende særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i momsdirektivet, for at forenkle afgiftsopkrævningen eller for at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse, hvis de blevet er godkendt af Rådet.

Estland fik ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU² tilladelse til at anvende en sådan særlig foranstaltning. Gyldigheden af Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU blev ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1854³ forlænget til den 31. december

¹ EUT L 347 af 11.12.2006, s. 1.

² Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU af 7. november 2014 om tilladelse til Republikken Estland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 330 af 15.11.2014, s. 48).

³ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1854 af 10. oktober 2017 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU om tilladelse til Republikken Estland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 265 af 14.10.2017, s. 17).

2020. Den særlige foranstaltning blev derefter indrømmet igen i 2021 ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998 af 15. november 2021⁴ og var gyldig indtil den 31. december 2024.

Estland har anmodet om tilladelse til fortsat at anvende den særlige foranstaltning efter den 31. december 2024 og har meddelt Kommissionen, at grundene til at indrømme den særlige foranstaltning er de samme som i den oprindelige anmodning, der lå til grund for Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU. Estland fremlagde data, hvoraf det fremgår, at hovedparten af firmabilerne siden anvendelsen af fravigelsen efter Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU fortsat blev brugt til private formål, hvilket bekræfter, at fritagelsen var berettiget. Estland anførte også, at en begrænsning af fradraget for indgående moms forenkler beregningen af moms for alle parter og samtidig forhindrer momsunddragelse som følge af ukorrekt bogføring.

Denne særlige foranstaltning finder anvendelse på erhvervelse, leasing, erhvervelse inden for Fællesskabet og indførsel af visse personbiler samt visse udgifter i forbindelse hermed, når disse biler ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål. Virksomhederne fritages til gengæld for forpligtelsen til at opføre moms af den private brug. Den særlige foranstaltning bør finde anvendelse på alle personbiler, der har højst otte siddepladser foruden førerens og en totalvægt på højst 3 500 kg, og som ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål. Personbiler, der anvendes til visse særlige formål, vil imidlertid blive behandlet efter de normale regler: biler, der er erhvervet med henblik på videresalg, leje eller leasing, biler til passagertransport mod betaling (f.eks. taxaer) og biler, der benyttes til køretimer.

Ifølge Estlands oplysninger bør fradragsgrænsen for den særlige foranstaltning fortsat fastsættes til 50 %. Estland begrundet dette med, at situationen er forblevet uændret i forhold til tidspunktet for indførelsen af den særlige foranstaltning i 2014, og at der ikke er grund til at tro, at dette mønster vil ændre sig i de kommende år. Estland anfører desuden, at den private brug af firmabiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål, udgør ca. 60 % af den samlede brug heraf, og at – på grundlag af de estiske skattemyndigheders indirekte dokumentation og antagelser – en grænse for fradrag af indgående moms på 50 % anses for at være den mest hensigtsmæssige for at udelukke muligheden for at overvurdere andelen af den private brug af personbiler.

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

Andre medlemsstater (Ungarn⁵, Letland⁶, Kroatien⁷, Polen⁸, Italien⁹ og Rumænien¹⁰) er blevet indrømmet særlige foranstaltninger i forbindelse med fradragsretten, der fraviger

⁴ Gyldigheden af Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/797/EU var udløbet, inden Estland i februar 2021 indgav anmodningen om yderligere forlængelse af dens tidsmæssige anvendelsesområde. Anmodningen fra februar 2021 blev derfor behandlet som en oprindelig anmodning om at anvende en foranstaltning, der fraviger de generelle principper om fradragsret for indgående moms i forbindelse med udgifter forbundet med personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål. Denne tilladelse blev indrømmet Estland ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998 af 15. november 2021 om tilladelse til Estland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 408 af 17.11.2021, s. 3).

⁵ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1774 af 5. oktober 2021 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1493 om tilladelse til Ungarn til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 360 af 11.10.2021, s. 108).

bestemmelserne i momsdirektivet, og yderligere forlængelser af disse foranstaltninger, svarende til den foranstaltning, som Estland her anmoder om.

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 er baseret på, henhører forslaget under Den Europæiske Unions enekompetence, da Estland ikke selv kan forlænge den særlige foranstaltning. Kommissionens intervention er nødvendig med henblik på at forelægge et forslag for Rådet, som kan bemyndige Estland til at forlænge de særlige foranstaltninger.

• Proportionalitetsprincippet

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

Den særlige foranstaltning har et begrænset anvendelsesområde og står derfor i et rimeligt forhold til det tilstræbte mål, nemlig at forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse. I betragtning af virksomhedernes mulighed for at opgive et lavere momsbeløb end det faktisk skyldige og skattemyndighedernes administrative byrde i forbindelse med kontrol af kørselsoplysninger vil begrænsningen på 50 % navnlig forenkle afgiftsopkrævningen i en bestemt sektor.

• Valg af instrument

Foreslået instrument: Rådets gennemførelsesafgørelse.

I henhold til artikel 395 i Rådets direktiv 2006/112/EF er det kun muligt at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger momsdirektivets bestemmelser, hvis Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen giver tilladelse hertil. En gennemførelsesafgørelse vedtaget af Rådet er den bedst egnede retsakt, da den kan rettes til individuelle medlemsstater.

⁶ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1968 af 9. november 2021 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/2429 om tilladelse til Letland til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 401 af 12.11.2021, s. 1).

⁷ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/2884 af 5. november 2024 om ændring af gennemførelsesafgørelse (EU) 2018/1994 om tilladelse til Kroatien til at indføre en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), samt 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L, 2024/2884, 13.11.2024).

⁸ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2385 af 6. december 2022 om ændring af gennemførelsesafgørelse 2013/805/EU om tilladelse til Republikken Polen til at indføre foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 315 af 7.12.2022, s. 87).

⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/2411 af 6. december 2022 om ændring af beslutning 2007/441/EF om bemyndigelse af Den Italienske Republik til at anvende foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 317 af 9.12.2022, s. 120).

¹⁰ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1641 af 24. maj 2024 om at give Rumænien tilladelse til at anvende særlige foranstaltninger, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 i direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L, 2024/1641, 6.6.2024).

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

- **Høringer af interessenter**

Der er ikke gennemført en høring af interessenter. Forslaget er baseret på en anmodning fra Estland og vedrører kun denne medlemsstat.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Der har ikke været behov for ekstern ekspertbistand.

- **Konsekvensanalyse**

Formålet med forslaget er at forenkle og sikre afgiftsopkrævningsproceduren ved at fjerne behovet for, at afgiftspligtige personer fører regnskab over den private brug af bestemte personbiler, og samtidig forhindre visse former for momsunddragelse gennem ukorrekt regnskabsføring. Det har derfor en potentielt positiv virkning for både virksomheder og skattemyndigheder. Estland mener, at den fundne løsning er en passende foranstaltning og svarer til andre tidligere og nuværende særlige foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i momsdirektivet.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Den særlige foranstaltning vil kun i ubetydelig grad påvirke de samlede indtægter fra afgifter, der opkræves ved det endelige forbrug, og får ingen negative indvirkninger på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms.

5. ANDRE FORHOLD

Forslaget er tidsbegrænset og indeholder en udløbsklausul, der er fastsat til den 31. december 2027.

Såfremt Estland påtænker endnu en forlængelse af den særlige foranstaltning ud over 2027, bør der sammen med anmodningen om forlængelse indgives en rapport til Kommissionen med en redegørelse for den procentuelle begrænsning senest den 31. marts 2027.

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om tilladelse til Estland til at anvende en særlig foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets 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 merværdiafgiftssystem¹, særlig artikel 395, stk. 1, første afsnit,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Ved artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF fastsættes det, at en afgiftspligtig person har ret til at fradrage moms på levering af varer og ydelser, der anvendes i forbindelse med dennes afgiftspligtige transaktioner. I henhold til artikel 26, stk. 1, litra a), i nævnte direktiv sidestilles anvendelse af virksomhedsaktiver til privat brug for afgiftspligtige personer eller for deres personale eller i øvrigt til virksomheden uvedkommende formål med levering af ydelser.
- (2) Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998² fik Estland tilladelse til indtil den 31. december 2024 at begrænse retten til at fradrage moms på udgifter til personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervmæssige formål, til 50 %, når disse udgifter omfatter erhvervelse, leasing, erhvervelse inden for Fællesskabet eller indførsel af personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervmæssige formål, samt udgifter til vedligeholdelse og reparation af sådanne biler og til indkøb af brændstof til dem. Estland fik desuden tilladelse til ikke at sidestille privat brug af personbiler, der indgår i aktiverne i en afgiftspligtig persons virksomhed, med levering af tjenesteydelser mod vederlag, når bilen har været omfattet af en begrænsning af fradragsretten efter artikel 1 i nævnte afgørelse ("den særlige foranstaltning").
- (3) Ved brev registreret i Kommissionen den 28. marts 2024 anmodede Estland i overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2006/112/EF Kommissionen om tilladelse til fortsat at anvende den særlige foranstaltning ("anmodningen om forlængelse"). Ved brev af 3. april 2024 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger. Estland svarede den 28. juni 2024. Ved brev af 28. august 2024 anmodede Kommissionen om yderligere præciseringer, som Estland fremlagde ved brev registreret i Kommissionen den 24. september 2024.

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

² Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998 af 15. november 2021 om tilladelse til Estland til at anvende en foranstaltning, der fraviger artikel 26, stk. 1, litra a), og artikel 168 og 168a i Rådets direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 408 af 17.11.2021, s. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1998/oj).

- (4) I overensstemmelse med artikel 395, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2006/112/EF fremsendte Kommissionen ved brev af 17. oktober 2024 anmodningen om forlængelse til de øvrige medlemsstater. Ved brev af 18. oktober 2024 meddelte Kommissionen Estland, at den rådede over alle de oplysninger, den fandt nødvendige for at kunne vurdere anmodningen om forlængelse.
- (5) I overensstemmelse med artikel 4 i gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998 indgav Estland sammen med anmodningen om forlængelse en rapport med en redegørelse for den i nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 1 fastsatte procentsats for begrænsningen af retten til momsfradrag. På grundlag af de foreliggende oplysninger, nemlig skatterevisionserfaring og statistiske data vedrørende privat brug af personbiler, anfører Estland, at grænsen på 50 % stadig er berettiget og hensigtsmæssig.
- (6) Den særlige foranstaltning, der blev tilladt ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2021/1998, udløb den 31. december 2024. Da skatteydernes og skattemyndighedernes administrative byrde mindskes gennem den forenkede afgiftsopkrævning, og momsunddragelse som følge af ukorrekt registrering forhindres, finder Kommissionen det hensigtsmæssigt at indrømme den særlige foranstaltning.
- (7) Den særlige foranstaltning bør begrænses til den tid, der er nødvendig for at vurdere, om den er effektiv, og om den procentuelle begrænsning er hensigtsmæssig. Estland bør derfor gives tilladelse til at anvende den særlige foranstaltning indtil den 31. december 2027.
- (8) Den særlige foranstaltning står i et rimeligt forhold til de mål, der forfølges, dvs. at forenkle afgiftsopkrævningen og forhindre visse former for momsunddragelse eller momsundgåelse, da den er af begrænset varighed og omfang. Endvidere er der ingen risiko for, at den særlige foranstaltning giver anledning til afgiftssvig i andre sektorer eller i andre medlemsstater.
- (9) Såfremt Estland mener, at det er nødvendigt at forlænge tilladelsen ud over 2027, bør Estland senest den 31. marts 2027 fremsende en anmodning om forlængelse til Kommissionen ledsaget af en rapport, der indeholder en redegørelse for den anvendte procentuelle begrænsning.
- (10) Den særlige foranstaltning vil kun i ubetydelig grad påvirke de samlede indtægter fra afgifter, der opkræves ved det endelige forbrug, og får ingen negative indvirkninger på Unionens egne indtægter hidrørende fra moms —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Uanset artikel 168 og 168a i direktiv 2006/112/EF tillades det Estland at begrænse retten til at fradrage moms på udgifter til personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål, til 50 %, når disse udgifter omfatter erhvervelse, leasing, erhvervelse inden for Fællesskabet eller indførsel af personbiler, der ikke udelukkende anvendes til erhvervsmæssige formål, samt udgifter til vedligeholdelse og reparation af sådanne biler og til indkøb af brændstof til dem.

Artikel 2

Uanset artikel 26, stk. 1, litra a), i direktiv 2006/112/EF sidestiller Estland ikke ikke-erhvervsmæssig brug af personbiler, der indgår i aktiverne i en afgiftspligtig persons

virksomhed, med levering af ydelser mod vederlag, når bilen har været omfattet af en begrænsning af fradragsretten efter artikel 1 i denne afgørelse.

Artikel 3

1. Denne afgørelse finder udelukkende anvendelse på personbiler med en tilladt totalvægt på højst 3 500 kg og med højst otte siddepladser foruden førerens.
2. Denne afgørelse finder ikke anvendelse på følgende kategorier af personbiler:
 - (a) biler, der er erhvervet med henblik på videresalg, leje eller leasing
 - (b) biler, der anvendes til passagertransport mod betaling, herunder taxatjenester
 - (c) biler, der benyttes til køretimer.

Artikel 4

1. Denne afgørelse får virkning på dagen for meddelelsen.
2. Denne afgørelse finder anvendelse indtil den 31. december 2027.
3. En eventuel anmodning om forlængelse af tilladelsen i henhold til denne afgørelse skal indgives til Kommissionen senest den 31. marts 2027 og skal ledsages af en rapport, som indeholder en redegørelse for anvendelsen af den procentsats, der er fastsat i artikel 1.

Artikel 5

Denne afgørelse er rettet til Republikken Estland.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

*På Rådets vegne
Formand*