



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 5.7.2007
KOM(2007) 381 wersja ostateczna

2007/0136 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów
przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej**

{SEK(2007)910}

(przedstawiona przez Komisję)

UZASADNIENIE

1) KONTEKST WNIOSKU

- **Podstawa i cele wniosku**

Swoim komunikatem do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe¹ Komisja rozpoczęła szeroką debatę na temat stosowania stawek obniżonych w celu ustalenia zrównoważonych kierunków działań, które byłyby możliwe do przyjęcia dla wszystkich państw członkowskich i stanowiłyby krok naprzód dla UE. Niniejszy komunikat informuje o głównych wynikach badania przeprowadzonego dla Komisji przez firmę konsultingową Copenhagen Economics². Analiza skupiła się głównie na badaniu oddziaływania obniżonych stawek VAT i odstępstw w tej dziedzinie, nie tylko na usługi świadczone lokalnie, lecz także w bardziej ogólnym ujęciu, w szczególności w zakresie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz funkcjonowania rynku wewnętrznego. W badaniu uwzględniono także wpływ na podział dochodów, gospodarkę nieformalną oraz koszty przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa.

Ustalenie odpowiednich kierunków działań będzie bardzo czasochłonne. W międzyczasie ważne jest, aby uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie byłyby zobowiązane do modyfikacji stawek VAT stosowanych obecnie na ich terytorium, zanim Rada uzgodni wyraźny zakres stosowania stawek innych niż stawka podstawowa.

- **Kontekst ogólny**

W badaniu przeprowadzonym przez Copenhagen Economics stwierdza się, że jednolita stawka VAT jest zdecydowanie najlepszym wyborem politycznym z czysto ekonomicznego punktu widzenia. Krok w kierunku ujednolicenia stawek ma zatem znaczące zalety. Jednakże zastosowanie obniżonych stawek VAT w starannie wybranych sektorach może przynieść szczególne korzyści.

W swoim komunikacie Komisja zwraca uwagę, iż stawki obniżone są w rzeczywistości stosowane w większym lub mniejszym stopniu we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego, chociaż z uwagi na to, że są różne od stawki podstawowej, zdają się one powodować zakłócenia z ekonomicznego punktu widzenia i mogą wpływać na neutralność fiskalną.

Odbywa się to nie tylko na podstawie przepisów ogólnych, które mają zastosowanie do wszystkich państw członkowskich, ale także na podstawie różnych tymczasowych odstępstw przyznanych poszczególnym państwom członkowskim. Wyjątki te stanowią odstępstwo od poziomu stawki określonej przepisami (stawki zerowe, stawki super obniżone na poziomie poniżej 5 %) lub dotyczą one dostaw, które powinny być opodatkowane według stawki podstawowej (jako stawki pośrednie, tzw. stawki parkingowe ustalone na poziomie minimum 12 %), lub też mogą one stanowić odstępstwo od obu zasad. Podczas gdy odstępstwa przyznane w trakcie ostatniego

¹ COM(2007) 380 wersja ostateczna

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Copenhagen

rozszerzenia mają precyzyjnie określone terminy obowiązywania, wcześniejsze odstępstwa są dozwolone do czasu wejścia w życie „ostatecznego systemu” dotyczącego transakcji wewnątrzwspólnotowych³. Ponieważ ostateczny system nie został nigdy przyjęty - i nie zostanie przyjęty w przewidywalnej przyszłości – te przejściowe przepisy obowiązują do czasu jednomyślnego podjęcia przez Radę nowej decyzji. W przypadku państw członkowskich, które przystąpiły do UE po dniu 1 stycznia 1995 r., tymczasowe odstępstwa wynikające z negocjacji akcesyjnych mają zastosowanie w bardziej ograniczonym okresie, tzn. w wielu przypadkach do końca 2007 r.

OCENA KOMISJI

Niektóre odstępstwa objęte są przepisami ogólnymi dotyczącymi stawek obniżonych lub mogą zostać nimi objęte w wyniku debaty politycznej dotyczącej zakresu i poziomu stawek obniżonych. Do osiągnięcia globalnego porozumienia Rada potrzebować będzie jednakże czasu: w praktyce w realistycznych przewidywaniach nie zakłada się, aby można było je osiągnąć przed końcem 2007 r. Oznacza to, iż odstępstwa dla niektórych państw członkowskich wygasną, podczas gdy inne państwa członkowskie będą z nich nadal korzystać. Ta różnica w traktowaniu stwarza nierówne szanse dla państw członkowskich bez żadnego istotnego uzasadnienia oraz, z uwagi na swój niesprawiedliwy charakter, wywołałaby z pewnością niemożliwe do przyjęcia napięcia.

W świetle tych rozważań okres obowiązywania większości wkrótce wygasających odstępstw należy tymczasowo przedłużyć do końca 2010 r., tzn. do końca okresu obowiązywania minimalnego poziomu 15 % w odniesieniu do stawki podstawowej oraz eksperymentalnego stosowania stawek obniżonych VAT w odniesieniu do niektórych usług pracochłonnych.

Nie można jednakże przedłużyć okresu obowiązywania odstępstw, jeśli są one w sprzeczności z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i/lub z innymi politykami wspólnotowymi (np. odstępstwa dotyczące węgla, koksu, paliwa, ropy naftowej) lub jeśli są już one objęte przepisami ogólnymi dotyczącymi stawek (np. energia dostarczana za pomocą sieci ciepłowniczej). Z drugiej strony można byłoby przedłużyć okres obowiązywania odstępstw w przypadku sektorów, które znajdują się w centrum dyskusji w Radzie, takich jak sektor restauracyjny lub mieszkalnictwa, lub w przypadku produktów spożywczych i farmaceutycznych, w odniesieniu do których podnosi się kwestię utrzymania stawki zerowej. To selektywne przedłużenie ma na celu uniknięcie sytuacji, w której państwa członkowskie korzystające obecnie z odstępstw musiałyby zmodyfikować w tym roku poziom swoich obecnych stawek, a następnie uzyskaćby zgodę na ich przywrócenie. Pozwoliłoby to instytucjom europejskim na opracowanie do końca 2010 r. spójnego podejścia w dziedzinie stawek VAT.

- **Obowiązujące przepisy w dziedzinie, której dotyczy wniosek**

³ Dyrektywa 2006/112/WE z 28.11.2006. Dz.U. L 347 z 11.12.2006, str. 1. Patrz tytuł VIII rozdział 4 (przepisy szczególne mające zastosowanie do czasu wprowadzenia przepisów ostatecznych) oraz rozdział 5 (przepisy przejściowe).

Wniosek dotyczy wdrożenia art. 123 do 130 dyrektywy 2006/112/WE.

- **Spójność z polityką i celami Unii w innych dziedzinach**

Niniejszy wniosek jest w pełni zgodny z polityką UE w zakresie VAT, jak również z polityką i celami UE w innych dziedzinach.

Niniejszy wniosek ma na celu przedłużenie, ze względów praktycznych, okresu obowiązywania niektórych odstępstw, który kończy się dnia 31 grudnia 2007 r. Chodzi o to, aby zapewnić Radzie wystarczająco dużo czasu do podjęcia decyzji dotyczącej przyszłego zakresu i poziomu stawek obniżonych. Stanowi to część całościowej operacji, która będzie musiała być zgodna z polityką i celami Unii w najważniejszych dziedzinach, w szczególności dotyczącymi strategii lizbońskiej. Celem tej operacji jest zapewnienie spójności w dziedzinie obniżonych stawek VAT w oparciu o przeprowadzone przez niezależny zespół ekspertów ekonomicznych badanie, które miało ocenić oddziaływanie stawek obniżonych na usługi świadczone lokalnie, w szczególności w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Ponadto przedmiotowy wniosek nie przedłuża okresu obowiązywania odstępstw, które stoją w sprzeczności z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i/lub z innymi politykami wspólnotowymi (np. odstępstw dotyczących środków produkcji rolnej lub węgla, paliwa, itp., sprzecznych z celami w zakresie energii i ochrony środowiska).

2) KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENA WPŁYWU

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie dotyczy.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy specjalistycznej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych. Wystarczającą podstawą jest badanie dotyczące stawek obniżonych przeprowadzone przez Copenhagen Economics.

- **Ocena wpływu**

Niniejszy wniosek dotyczący dyrektywy przedłuża jedynie trwanie obecnej sytuacji na czas ograniczony.

Badanie dotyczące stawek obniżonych przeprowadzone przez Copenhagen Economics dostarcza wystarczających elementów do dokonania oceny wpływu.

3) ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

- **Krótki opis proponowanych działań**

Selektywne przedłużenie do dnia 31 grudnia 2010 r. okresu obowiązywania odstępstw przyznanych w dziedzinie stawek VAT państwom członkowskim, które przystąpiły do

UE po dniu 1 stycznia 1995 r.

- **Podstawa prawna**

Artykuł 93 Traktatu.

- **Zasada pomocniczości**

Zasada pomocniczości ma zastosowanie, o ile wniosek nie podlega wyłącznym kompetencjom Wspólnoty. Cele wniosku nie mogą zostać osiągnięte w sposób zadowalający poprzez działania państw członkowskich z następujących względów.

Wspólnota ustanowiła już zharmonizowane przepisy w zakresie stosowania stawek obniżonych VAT, a mianowicie w dyrektywie Rady 2006/112/WE. Przepisy te mogą zostać zmienione lub rozszerzone jedynie aktem wspólnotowym, a ustawodawstwa państw członkowskich nie mogą odbiegać od zharmonizowanych zasad.

Z powyższych przyczyn jedynie działanie na szczeblu wspólnotowym może prowadzić do osiągnięcia celów wniosku i zapewnić równe traktowanie obywateli w Unii Europejskiej. Wniosek jest więc zgodny z zasadą pomocniczości.

- **Zasada proporcjonalności**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności z następujących względów.

Dyrektywa zezwala niektórym państwom członkowskim na utrzymanie odstępstw od normalnych zasad w dziedzinie stawek VAT. Ich stosowanie nie jest zatem obowiązkowe.

Biorąc pod uwagę ograniczony zasięg przedłużenia okresu obowiązywania, środek szczególny jest proporcjonalny do wyznaczonego celu. Dyrektywa nie ma żadnych skutków finansowych dla Wspólnoty. Chociaż stawki obniżone VAT mogą oznaczać ograniczenie wpływów dla państw, nie nakładają one obciążenia finansowego na podmioty gospodarcze, a konsumenci powinni co do zasady skorzystać na utrzymanej obniżce stawek, o ile zostanie to odzwierciedlone w cenach końcowych.

- **Wybór instrumentów**

Proponowane instrumenty: dyrektywa.

Inne instrumenty byłyby niewłaściwe z następujących względów.

Niniejszy wniosek przedłuża okres stosowania odstępstw już wprowadzonych w dyrektywie.

4) WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Wspólnoty

5) INFORMACJE DODATKOWE

- **Klauzula przeglądu/weryfikacji/wygaśnięcia**

Wniosek zawiera klauzulę wygaśnięcia.

- **Szczegółowe wyjaśnienie wniosku**

Ad. art. 1

Nie przedłuża się okresu obowiązywania odstępstw, które są już objęte przepisami ogólnymi dotyczącymi stawek: odnosi się to do odstępstw dotyczących gazu ziemnego, energii elektrycznej i energii cieplnej dostarczanej za pomocą sieci ciepłowniczej (art. 102) oraz drewna opałowego (art. 122) przyznanych Republice Czeskiej oraz Estonii.

Nie przedłuża się okresu obowiązywania odstępstw, które stoją w sprzeczności z innymi politykami wspólnotowymi: odnosi się to do odstępstw dotyczących węgla, koksu, paliwa i ropy naftowej przyznanych Estonii.

Nie przedłuża się okresu obowiązywania odstępstw, które są sprzeczne ze prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego: odnosi się to do odstępstwa dotyczącego stawki super obniżonej na środki produkcji rolnej przyznanego Polsce. Należy zauważyć, że do takich dostaw zastosowanie może mieć stawka obniżona dozwolona na podstawie załącznika 3.

Nie przedłuża się okresu obowiązywania odstępstw, z których stosowania zrezygnowały już dane państwa członkowskie, ponieważ są one zbędne. Odnosi się to do Węgier i Słowacji.

Przedłuża się okres obowiązywania odstępstw dotyczących następujących pozycji:

- stawek obniżonych w odniesieniu do sektorów, które znajdują się w centrum dyskusji w Radzie, takich jak sektor restauracyjny lub sektor mieszkalnictwa. Odnosi się to do Czech, Cypru, Polski i Słowenii.
- stawki zerowej lub stawki super obniżonej na produkty spożywcze, książki i produkty farmaceutyczne. Odnosi się to do Cypru, Malty i Polski.

Artykuły 2, 3 i 4: przepisy końcowe.

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do niektórych przepisów przejściowych dotyczących stawek podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 93,

uwzględniając wniosek Komisji⁴,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego⁵,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁶,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁷, przewiduje pewne odstępstwa w dziedzinie stawek VAT. Okres obowiązywania niektórych z tych odstępstw kończy się w konkretnym terminie, podczas gdy inne obowiązują do czasu przyjęcia ostatecznych przepisów.
- (2) W celu zapewnienia równiejszego traktowania państw członkowskich okres obowiązywania odstępstw, które nie są w sprzeczności z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego i z innymi politykami wspólnotowymi, należy przedłużyć do końca 2010 r., daty zakończenia obowiązywania minimalnego poziomu 15 % w odniesieniu do stawki podstawowej oraz eksperymentalnego stosowania stawki obniżonej do usług pracochłonnych. Okresu obowiązywania innych odstępstw nie należy natomiast przedłużać.
- (3) Nie należy przedłużać okresu obowiązywania odstępstw przyznanych Republice Czeskiej i Estonii w zakresie dostaw gazu ziemnego, energii elektrycznej i energii cieplnej dostarczanej za pomocą sieci ciepłowniczej, ponieważ są one już objęte przepisami ogólnymi dotyczącymi stawek obniżonych.

⁴ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

⁵ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

⁶ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

⁷ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, str. 1. Dyrektywa zmieniona dyrektywą 2006/138/WE (Dz.U. L 384 z 29.12.2006, str. 92).

- (4) Nie należy przedłużać okresu obowiązywania odstępstwa przyznanego Estonii w zakresie dostaw węgla, paliwa i ropy naftowej, ponieważ stoi ono w sprzeczności z innymi politykami wspólnotowymi.
- (5) Nie należy przedłużać okresu obowiązywania odstępstwa zezwalającego Polsce na stosowanie stawki super obniżonej w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług zwykle przeznaczonych do wykorzystania przy produkcji rolnej, ponieważ odstępstwo to stoi w sprzeczności z prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.
- (6) Nie należy przedłużać okresu obowiązywania odstępstw przyznanych Węgrom i Słowacji, ponieważ wymienione państwa członkowskie nie stosowały lub nie stosują już stawki obniżonej.
- (7) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

W dyrektywie 2006/112/WE wprowadza się następujące zmiany:

- (1) Artykuł 123 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 123

Republika Czeska może utrzymać stawkę obniżoną wynoszącą co najmniej 5 % w odniesieniu do świadczenia usług budowlanych w zakresie budownictwa mieszkaniowego, które nie są świadczone w ramach polityki społecznej, z wyłączeniem materiałów budowlanych, od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.”

- (2) Skreśla się art. 124.
- (3) W art. 125 ust. 1 i 2, wyrażenie „do 31 grudnia 2007 r.” zastępuje się wyrażeniem „od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.”.
- (4) Skreśla się art. 126.
- (5) W art. 127 datę „1 stycznia 2010 r.” zastępuje się datą „31 grudnia 2010 r.”.
- (6) Artykuł 128 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 128

1. Polska może stosować zwolnienie z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie do dostaw niektórych książek i specjalistycznych periodyków od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

2. Polska może utrzymać stawkę obniżoną wynoszącą co najmniej 7 % w odniesieniu do świadczenia usług restauracyjnych, od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

lub do czasu wprowadzenia przepisów ostatecznych, o których mowa w art. 402, w zależności od tego, który z tych terminów będzie wcześniejszy.

3. Polska może utrzymać stawkę obniżoną wynoszącą co najmniej 3 % w odniesieniu do dostaw środków spożywczych, o których mowa w pkt 1 załącznika III, od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

4. Polska może utrzymać stawkę obniżoną wynoszącą co najmniej 7 % w odniesieniu do świadczenia usług związanych z budową, remontem i przebudową budynków mieszkalnych, które nie są wykonywane w ramach polityki społecznej, z wyłączeniem materiałów budowlanych oraz w odniesieniu do dostaw, przed pierwszym zasiedleniem, budynków mieszkalnych lub części budynków mieszkalnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. a), od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.

(7) W art. 129 ust. 1 i 2, wyrażenie „do 31 grudnia 2007 r.” zastępuje się wyrażeniem „od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2010 r.”.

(8) Skreśla się art. 130.

Artykuł 2

Transpozycja

1. Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do [...]. Państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów oraz tabelę korelacji pomiędzy tymi przepisami a niniejszą dyrektywą.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst głównych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu.

Artykuł 4

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący
[...]*