

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.6.2010  
KOM(2010)331 wersja ostateczna

2010/0179 (CNS)

Wniosek

### **DYREKTYWA RADY**

**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości  
dodanej w odniesieniu do okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej**

(przedstawiony przez Komisję)

## UZASADNIENIE

### **1. KONTEKST WNIOSKU**

1. Artykuł 97 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>1</sup> (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) przewiduje, że od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %, a art. 97 ust. 2 stanowi, że zgodnie z art. 93 Traktatu Rada ustala poziom stawki podstawowej podatku od wartości dodanej (VAT), która będzie stosowana po 31 grudnia 2010 r.
2. Przepis ten został oparty na art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE). Od dnia 1 grudnia 2009 r. art. 93 Traktatu WE został zastąpiony art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”). Artykuł 113 TFUE stanowi, że Rada stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji.
3. W celu ustanowienia rynku wewnętrznego w dniu 1 stycznia 1993 r. Komisja przedstawiła wnioski zmierzające do wdrożenia ostatecznego systemu harmonizacji podatków.
4. Jednakże, w związku z niemożnością przyjęcia wniosków Komisji przed dniem 1 stycznia 1993 r., Rada zadecydowała o przyjęciu systemu przejściowego. W odniesieniu do stawek VAT Rada przyjęła dyrektywę 92/77/EWG<sup>2</sup>.
5. Dyrektywa ta wprowadziła system stawek minimalnych. Stanowi ona, że od dnia 1 stycznia 1993 r. do dnia 31 grudnia 1996 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %. Obowiązywanie tego przepisu było czterokrotnie przedłużane i obowiązuje on do dnia 31 grudnia 2010 r.
6. Aby zapewnić utrzymanie osiągniętego poziomu harmonizacji stawek, Komisja dwukrotnie przedstawiła wnioski przewidujące wyznaczenie stawki podstawowej w przedziale 15 % - 25 %<sup>3</sup>. Określając ten przedział, wzorowano się na stawkach stosowanych w państwach członkowskich, gdzie stawki podstawowe wynosiły zawsze między 15 % a 25 %.
7. Wnioski dotyczące zbliżenia stawek zostały w obu przypadkach zmienione przez Radę<sup>4</sup>, która utrzymała jedynie zasadę stawki minimalnej na poziomie 15 %, co stanowi rozwiązanie podobne do zastosowanego w systemie wprowadzonym dyrektywą z 1992 r.
8. Wspomniane dyrektywy Rady zostały jednak przyjęte wraz z oświadczeniem do protokołu Rady wskazującym na wysiłki państw członkowskich mające na celu uniknięcie

---

<sup>1</sup> Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

<sup>2</sup> Dz.U. L 316 z 31.10.1992 r., s. 1.

<sup>3</sup> COM(95)731 (Dz.U. C 73 z 13.3.1996, s. 22) i COM(98)693 (Dz.U. C 409 z 30.12.1998, s. 13).

<sup>4</sup> Dyrektywa Rady 96/95/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. (Dz.U. L 338 z 28.12.1996, str. 89) oraz dyrektywa Rady 1999/49/WE z dnia 25 maja 1999 r. (Dz.U. L 139 z 2.6.1999, str. 27).

zwiększenia widełek, które wynoszą 10 punktów procentowych, między najniższą i najwyższą ze stosowanych stawek. Wskazuje to na utrzymujące się obawy państw członkowskich związane z zakłóceniami konkurencji między państwami stosującymi wysokie stawki a państwami stosującymi niskie stawki, a także z ewentualnym wpływem rozbieżnych stawek VAT na budżet. W świetle obecnego kryzysu gospodarczego istnieją dalsze argumenty za utrzymaniem minimalnej stawki podstawowej, która zostanie określona w dyrektywie VAT.

9. Pomimo różnych ulepszeń wspólnego systemu VAT wprowadzonych w ramach pragmatycznej i wieloetapowej strategii Komisji w tej dziedzinie, zapoczątkowanej w 2000 r.<sup>5</sup> i uaktualnionej w 2003 r.<sup>6</sup>, system VAT jest w dalszym ciągu naznaczony wadami i znacznymi obciążeniami administracyjnymi. Oznacza to, że należy go zasadniczo zrewidować. Nowa rzeczywistość gospodarcza, procesy technologiczne, oszustwa podatkowe itp. również stwarzają nowe wyzwania. Dlatego też Komisja planuje wkrótce opublikować zieloną księgę na temat nowej strategii dotyczącej VAT. Publikacja ta zainicjuje konsultacje w sprawie przyszłej harmonizacji podatków. Jedynie w świetle wyników tego procesu możliwe będzie podjęcie właściwej decyzji w sprawie poziomu stawek podstawowych VAT w UE.
10. Ponadto ostatnie zmiany dyrektywy VAT<sup>7</sup> faworyzują opodatkowanie w miejscu konsumpcji, gdyż ogranicza ono możliwości wykorzystywania transakcji transgranicznych mających na celu zastosowanie niższych stawek VAT, co prowadzi do zakłócenia konkurencji. Istotne jest jednak aby uniknąć sytuacji, kiedy rosnące różnice w stawkach podstawowych VAT stosowanych w państwach członkowskich prowadziłyby do braku równowagi strukturalnej w Unii oraz do zakłócenia konkurencji w niektórych obszarach działalności. W tym celu powszechną praktyką w dziedzinie podatków pośrednich jest ustalanie stawek minimalnych, zarówno w odniesieniu do podatku akcyzowego, jak i do VAT. Chociaż nie proponuje się wprowadzenia stawki maksymalnej, można oczekiwać, iż (jak to ma miejsce obecnie) widełki, w jakich mieszczą się stawki podstawowe stosowane w państwach członkowskich, pozwolą zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym uwzględnieniu ewentualnej potrzeby zagwarantowania nowych wpływów budżetowych z podatków konsumpcyjnych.
11. Przystąpienie nowych państw członkowskich w dniu 1 maja 2004 r. i 1 stycznia 2007 r. nie doprowadziło do zmiany sytuacji w zakresie dotyczącym stawki podstawowej. W 27 państwach członkowskich mieści się ona nadal w przedziale 15 % - 25 %. Stawka 15 % jest stosowana w dwóch państwach członkowskich (Cypr i Luksemburg), a stawka 25 % – w trzech (Dania, Węgry i Szwecja).
12. W tych okolicznościach stosowne wydaje się zatem utrzymanie zasady minimalnej stawki podstawowej VAT w wysokości 15 % i należy wnioskować o przedłużenie stosowania obowiązujących przepisów.
13. Aby zapewnić przedsiębiorcom niezbędną pewność prawną oraz umożliwić dalszą ocenę właściwego poziomu stawki podstawowej VAT w UE, właściwe wydaje się przedłużenie okresu obowiązywania przepisu o kolejne pięć lat, podczas gdy Komisja zastanowi się nad

---

<sup>5</sup> COM(2000) 348 wersja ostateczna z 7.6.2006.

<sup>6</sup> COM(2003) 614 wersja ostateczna z 20.10.2003.

<sup>7</sup> Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług (Dz.U. L 44 z 20.2.2008, s. 11).

nową strategią dotyczącą VAT i ponownie przeanalizuje, jaka stawka podstawowa jest właściwa dla wspólnego podejścia.

14. Ponieważ okres stosowania minimalnej stawki podstawowej przewidziany w art. 97 ust. 1 dyrektywy 2006/112/EWG upływa dnia 31 grudnia 2010 r., celem niniejszego wniosku jest umożliwienie Radzie przedłużenia okresu stosowania tej stawki. Minimalna stawka podstawowa VAT ustalona zostaje zatem na 15 % dla okresu pięcioletniego trwającego od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. Komisja zwraca się również do Rady o ponowienie uzgodnionego wcześniej oświadczenia zamieszczonego w protokole w sprawie widełek określających najniższą i najwyższą ze stawek stosowanych w tym samym okresie.

## **2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW**

Biorąc pod uwagę, że Komisji nie przekazano konkretnej skargi dotyczącej zasad stosowania stawki podstawowej VAT, nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

Przedmiotowy środek ma na celu wyłącznie przedłużenie okresu obowiązywania przepisu przejściowego dotyczącego stosowania obecnej minimalnej stawki podstawowej VAT. Tego rodzaju przedłużenie utrzymuje jedynie bieżący stan, który jest zadowalający, jeśli chodzi o stawkę podstawową VAT. Ma ono charakter techniczny, a zatem nie wymaga oceny skutków.

## **3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU**

Dyrektywa wprowadza zmiany do dyrektywy VAT. Podstawą prawną jest art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

### **• Zasada pomocniczości**

Zasada pomocniczości ma zastosowanie, o ile wniosek nie wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Cele wniosku nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie z następujących względów:

Unia Europejska ustanowiła już zharmonizowane przepisy dotyczące stawek VAT, zawierając je w dyrektywie VAT. Przepisy te mogą zostać zmienione lub rozszerzone jedynie aktem Unii Europejskiej, a ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może odbiegać od zharmonizowanych zasad.

Zatem tylko działanie na poziomie Unii Europejskiej umożliwi realizację celów wniosku i zapewni równe traktowanie obywateli w Unii Europejskiej. W związku z powyższym niniejszy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości.

### **• Zasada proporcjonalności**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności z następujących względów:

Niniejszy wniosek utrzymuje bieżący stan, zgodnie z którym państwa członkowskie stosują stawkę podstawową VAT nie niższą niż 15 %.

Mając na uwadze, że wniosek przedłuża jedynie okres stosowania istniejącego przepisu, środek jest proporcjonalny do zamierzonego celu. Przyjęcie wniosku nie wiąże się z żadnymi kosztami finansowymi dla Unii Europejskiej ani z nowymi obciążeniami dla przedsiębiorstw lub konsumentów.

- **Wybór instrumentów**

Proponowanym instrumentem jest dyrektywa. Żaden inny środek nie byłby właściwy, ponieważ niniejszy wniosek zmienia przepisy dotyczące stawek VAT, które już zostały wprowadzone w dyrektywie.

#### **4. WPLYW NA BUDŻET**

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii Europejskiej.

#### **5. ELEMENTY FAKULTATYWNE**

Uwagi dotyczące artykułów

Artykuł 1

W art. 1 zaproponowano, by stosowanie obecnej minimalnej stawki podstawowej VAT w państwach członkowskich, ustalonej na poziomie 15 %, zostało przedłużone na okres od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2015 r.

Artykuły 2-4

W artykułach tych znajdują się postanowienia dotyczące wejścia dyrektywy w życie.

Wniosek

**DYREKTYWA RADY**

**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 113,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego<sup>8</sup>,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>9</sup>,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Artykuł 97 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej<sup>10</sup> stanowi, że w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.
- (2) Stawka podstawowa podatku od wartości dodanej (VAT) obecnie obowiązująca w państwach członkowskich, w połączeniu z mechanizmem systemu przejściowego, zapewniła możliwe do przyjęcia funkcjonowanie tego systemu. Wraz z nowymi zasadami dotyczącymi miejsca świadczenia usług, które faworyzują opodatkowanie w miejscu konsumpcji, możliwości wykorzystywania różnic w stawkach VAT za pomocą delokalizacji zostały ponownie ograniczone, a ewentualne zakłócenia konkurencji zmniejszone.
- (3) W celu uniknięcia sytuacji, kiedy rosnące różnice w stawkach podstawowych VAT stosowanych w państwach członkowskich prowadziłyby do braku równowagi strukturalnej w Unii Europejskiej oraz do zakłócenia konkurencji w niektórych obszarach działalności, powszechną praktyką w dziedzinie podatków pośrednich jest ustalenie stawek minimalnych. W odniesieniu do VAT nadal istnieje konieczność zrobienia tego.

---

<sup>8</sup> Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

<sup>9</sup> Dz.U. C [...] z [...], s. [...].

<sup>10</sup> Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

- (4) W oczekiwaniu na wyniki konsultacji w sprawie nowej strategii dotyczącej VAT, w ramach których - jak się oczekuje - zostaną określone przyszłe rozwiązania i odpowiednie poziomy harmonizacji, przedwczesne byłoby ustalanie stałego poziomu stawki podstawowej lub rozważanie zmiany minimalnego poziomu stawki.
- (5) Należy zatem utrzymać obecny minimalny poziom stawki podstawowej w wysokości 15 % na kolejny okres, który będzie wystarczająco długi, aby zapewnić pewność prawną, dopuszczając przy tym dokonanie w przyszłości dalszego przeglądu.
- (6) Nie wyklucza to dalszych zmian prawodawstwa dotyczącego VAT przed dniem 31 grudnia 2015 r. w celu uwzględnienia wyników nowej strategii dotyczącej VAT.
- (7) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

### *Artykuł 1*

Artykuł 97 dyrektywy 2006/112/WE otrzymuje brzmienie:

#### *„Artykuł 97*

Od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2015 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.”

### *Artykuł 2*

#### *Transpozycja*

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2011 r. 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 teksty podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

### *Artykuł 3*

#### *Wejście w życie*

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

*Artykuł 4*

*Adresaci*

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*