



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.12.2015 r.
COM(2015) 646 final

2015/0296 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości
dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Artykuł 97 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹ (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) stanowi, że w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2015 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.

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, uchwała 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.

W celu ustanowienia rynku wewnętrznego w dniu 1 stycznia 1993 r. Komisja przedstawiła wnioski zmierzające do wdrożenia ostatecznego systemu harmonizacji podatków.

W związku z niemożnością przyjęcia wniosków Komisji przed dniem 1 stycznia 1993 r., Rada zadecydowała jednak o przyjęciu systemu przejściowego. W odniesieniu do stawek VAT Rada przyjęła dyrektywę 92/77/EWG².

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 % w każdym państwie członkowskim. Obowiązkiwanie tego przepisu było pięciokrotnie przedłużane; obowiązuje on do dnia 31 grudnia 2015 r.

Za pomocą ostatnich zmian dyrektywy VAT³ wprowadzono opodatkowanie w miejscu przeznaczenia, gdyż ogranicza ono możliwości wykorzystywania transakcji transgranicznych mających na celu zastosowanie niższych stawek VAT, prowadzących do zakłócenia konkurencji. Jednak powszechną praktyką w dziedzinie podatków pośrednich, zarówno w odniesieniu do podatku akcyzowego jak i podatku VAT, jest ustalenie stawek minimalnych, przede wszystkim ze względu na fakt, że do zakupów transgranicznych i sprzedaży na odległość poniżej ustalonego progu zastosowanie ma nadal podatek VAT w miejscu pochodzenia, a nie przeznaczenia. W związku z tym minimalna stawka podstawowa stosowana we wszystkich państwach członkowskich – jak ma to miejsce obecnie – stanowi użyteczne zabezpieczenie mające na celu właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Zważywszy, że wszystkie państwa członkowskie pobierają obecnie podstawową stawkę wynoszącą powyżej 15 %, obecne ustalenie dotyczące minimalnej stawki podstawowej w wysokości 15 % zapewnia również państwom członkowskim pole manewru, umożliwiając reformy VAT zmierzające do obniżenia stawki podstawowej poprzez rozszerzenie podstawy opodatkowania VAT oraz ograniczenie stosowania stawek obniżonych.

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Dz.U. L 316 z 31.10.1992, s. 1.

³ 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).

W dniu 6 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie przyszłości podatku VAT⁴, w którym zaproponowała odejście od stosowania zasady miejsca pochodzenia i przedstawiła kilka sposobów wprowadzenia opodatkowania w miejscu przeznaczenia. W 2016 r. Komisja opublikuje plan działania dotyczący ostatecznego, prostego, skutecznego i odpornego na oszustwa systemu podatku VAT dostosowanego do jednolitego rynku. W planie tym określone zostaną wskazówki dotyczące przyszłych prac w następstwie wyników osiągniętych od czasu przyjęcia komunikatu z 2011 r. W planie określone zostaną w szczególności główne cechy ostatecznego systemu VAT w odniesieniu do handlu wewnątrz UE, który Komisja zamierza przedstawić, oraz reformy, które mają na celu dostosowanie istniejących przepisów dotyczących stawek VAT do ostatecznego systemu charakteryzującego się stosowaniem zasady miejsca przeznaczenia. W ramach tego przeglądu przepisów dotyczących stawek VAT omówione zostaną dwie kluczowe kwestie: czy państwom członkowskim można przyznać większą autonomię w zakresie ustalania stawek („zwiększoną elastyczność”), oraz w jaki sposób należy postępować w przypadku czasowych odstępstw pozwalających na zwolnienia, stawki zerowe, stawki super obniżone, które należałoby ponownie rozważyć po wprowadzeniu ostatecznego systemu VAT.

W tych okolicznościach i w oczekiwaniu na decyzje co do finalnego kształtu ostatecznego systemu, stosowne wydaje się utrzymanie zasady stosowania minimalnej stawki podstawowej VAT w wysokości 15 % i zaproponowanie przedłużenia obowiązywania obecnych przepisów o [dwa lata do dnia 31 grudnia 2017 r.]. Okres ten zapewni zainteresowanym podmiotom niezbędną pewność prawną i powinien umożliwić bardziej wszechstronną dyskusję w sprawie stawek VAT w związku z oczekiwanym planem działania w sprawie VAT.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Ze względu na fakt, że wniosek dotyczy przedłużenia obowiązywania istniejącego przepisu (art. 97 dyrektywy VAT), jest on zgodny z obowiązującymi przepisami.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Nie dotyczy.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

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

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Zasada pomocniczości ma zastosowanie, o ile wniosek nie wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Cele wniosku nie mogą zostać osiągnięte w sposób zadowalający poprzez działania państw członkowskich 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. Wniosek jest zatem zgodny z zasadą pomocniczości.

⁴ COM(2011) 851

- **Proporcjonalność**

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 instrumentu**

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

3. WYNIKI OCEN EX-POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny ex-post/kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

Obowiązywanie minimalnej podstawowej stawki VAT było pięciokrotnie przedłużane. Niniejsze szóste przedłużenie utrzymuje obecny zadowalający stan i gwarantuje zainteresowanym podmiotom pewność prawa, umożliwiając jednocześnie wejście w życie ostatecznego systemu VAT w odniesieniu do handlu wewnątrz UE w oparciu o zrewidowany pakiet przepisów dotyczących podstawowych i obniżonych stawek VAT.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Zważywszy, że wniosek przedłuża jedynie obowiązywanie obecnych przepisów przez ograniczony czas, a Komisja nie otrzymała żadnej szczególnej skargi ani konkretnego wniosku dotyczących zasad stosowania stawki podstawowej VAT oraz że przewidziana jest szeroko zakrojona ocena systemu stawek w związku z planem działania dotyczącym podatku VAT, w obecnej sytuacji nie zaistniała konieczność przeprowadzenia konsultacji z zainteresowanymi stronami.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Biorąc pod uwagę, że Komisja nie otrzymała żadnej szczególnej skargi ani konkretnego wniosku dotyczących zasad stosowania stawki podstawowej VAT, nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

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 w odniesieniu do stawki podstawowej VAT.

W każdym razie nie oczekuje się, by proponowany środek miał jakikolwiek wpływ gospodarczy, społeczny, regionalny lub wpływ w zakresie oddziaływania na środowisko, biorąc pod uwagę fakt, że nie jest konieczne wprowadzenie żadnych zmian w status quo.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Wniosek nie wiąże się z REFIT i nie obejmuje żadnych obciążeń regulacyjnych.

- **Prawa podstawowe**

Nie dotyczy.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii Europejskiej.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Zważywszy, że Komisja dokona przeglądu wszystkich przepisów dotyczących stawek VAT w 2016 r., szczególna ocena przedłużenia okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej nie jest konieczna.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Obecnie wszystkie państwa członkowskie przestrzegają przepisów w odniesieniu do stosowania minimalnej stawki VAT wynoszącej 15 %. Nie ma potrzeby przedstawiania dokumentów wyjaśniających dotyczących transpozycji.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Artykuł 1

W art. 1 proponuje się, by stosowanie obecnej minimalnej stawki podstawowej VAT w państwach członkowskich, ustalonej na poziomie 15 %, zostało przedłużone na okres od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r.

Artykuł 2

W art. 2 określono transpozycję dyrektywy.

Artykuł 3

W art. 3 określono postanowienia dotyczące wejścia dyrektywy w życie.

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie 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 Europejskiego⁵,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁶,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Artykuł 97 dyrektywy 2006/112/WE⁷ stanowi, że w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 31 grudnia 2015 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 oraz do zakłócenia konkurencji w niektórych obszarach działalności, powszechną praktyką w dziedzinie podatków pośrednich jest ustalanie stawek minimalnych. W odniesieniu do VAT nadal istnieje taka konieczność.
- (4) Ze względu na oczekiwanie na ostateczne uzgodnienie ostatecznego systemu VAT w odniesieniu do handlu wewnątrz UE, przedwczesne byłoby ustalanie stałego poziomu stawki podstawowej lub rozważanie zmiany poziomu minimalnej stawki.
- (5) Należy zatem przedłużyć obowiązywanie obecnego poziomu minimalnej stawki podstawowej w wysokości 15 % na kolejny okres, który będzie wystarczająco długi, aby zapewnić pewność prawną, dopuszczając przy tym dokonanie w przyszłości dalszego przeglądu.

⁵ Dz.U.C., , s. .

⁶ Dz.U.C., , s. .

⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

(6) Nie wyklucza to wprowadzania dalszych zmian do prawodawstwa dotyczącego VAT przed dniem 31 grudnia 2017 r. w celu uwzględnienia ostatecznego systemu podatku VAT w odniesieniu do handlu wewnątrz UE.

(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 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.”

Artykuł 2

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2016 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

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 podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3

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

Artykuł 4

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*