

Strasburg, dnia 15.1.2019 r.
COM(2019) 8 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY
EUROPEJSKIEJ I RADY**

**W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania
decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE**

1. Wprowadzenie

Opodatkowanie ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania naszego społeczeństwa oraz stanowi kluczowy instrument polityki publicznej na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Jest to główne źródło przychodu rządów oraz kluczowy czynnik gwarantujący sprawną i stabilną gospodarkę funkcjonującą w sprawiedliwym i integracyjnym społeczeństwie. Z tego względu środki mające na celu koordynację, zbliżenie lub harmonizację przepisów krajowych w dziedzinie opodatkowania – w zakresie określonym w traktatach i zgodnie z zasadą pomocniczości – stanowią istotne narzędzie polityki unijnej. W związku z tym już w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 1957 r. przewidziano podstawy prawne dla takich środków, które są niezbędnym elementem na rzecz integracji europejskiej. Początkowo polityka podatkowa UE skupiała się głównie na znoszeniu przeszkód we wprowadzaniu jednolitego rynku¹ oraz na zapobieganiu zakłóceniom konkurencji. Zaowocowało to szeregiem sukcesów, takich jak wprowadzenie przepisów mających na celu zminimalizowanie podwójnego opodatkowania przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną², które walnie przyczyniają się do tworzenia rynku wewnętrznego.

Od wielu lat istnieje ścisły związek między prawodawstwem w dziedzinie opodatkowania a suwerennością państw z uwagi na znaczenie tego prawodawstwa dla przychodów krajowych, budżetów i wyborów politycznych. Państwa członkowskie bronią tej suwerenności i uważają proces decyzyjny oparty na zasadzie jednomyślności, umożliwiający zgłaszanie weta na szczeblu krajowym, za środek służący ochronie suwerenności. W rezultacie w traktatach zachowano ogólną zasadę, zgodnie z którą Rada musi jednomyślnie podejmować decyzje w sprawie wniosków w dziedzinie opodatkowania, zanim możliwe będzie ich przyjęcie na szczeblu unijnym, co jest wymogiem, który był dostosowany do mniejszej Unii o ograniczonym stopniu integracji, o tradycyjnej gospodarce i mniejszej liczbie wyzwań o charakterze transgranicznym, a nie do Unii w jej obecnym kształcie.

Nowe wyzwania, które pojawiły się w UE i na całym świecie, ujawniły granice jednomyślności w dziedzinie polityki podatkowej zarówno na szczeblu unijnym, jak i na szczeblu krajowym. W dzisiejszej większej, nowocześniejszej i bardziej zintegrowanej UE czysto krajowe podejście do opodatkowania nie przynosi już zamierzonych rezultatów, a jednomyślność nie jest ani praktycznym, ani skutecznym sposobem podejmowania decyzji. Interesy krajowe i interesy wspólne są ze sobą powiązane. Większa mobilność przedsiębiorstw i obywateli oznacza, że decyzje podatkowe podjęte przez jedno państwo członkowskie mogą mieć znaczący wpływ na przychody pozostałych państw członkowskich oraz na zakres, w jakim mogą one podejmować własne decyzje polityczne. Globalizacja i cyfryzacja wytworzyły wspólne wyzwania, które wymagają wspólnych rozwiązań.

¹ W szczególności dzięki wprowadzeniu klauzuli o niedyskryminacji w obecnym art. 110 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), jak również dzięki wprowadzeniu wspólnych przepisów, takich jak przepisy dotyczące podatków obrotowych i podatku od wartości dodanej (VAT).

² Przykładowo dyrektywa w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych, dyrektywa w sprawie odsetek i należności licencyjnych oraz dyrektywa w sprawie łączenia przedsiębiorstw.

Przypadki zewnętrznej presji konkurencyjnej, takie jak niedawna reforma podatkowa w USA, wymagają od państw członkowskich wspólnego działania w celu ochrony interesów Unii poprzez wzmocnienie konkurencyjności systemu podatkowego UE. Skoordynowane działania Unii w dziedzinie opodatkowania mają fundamentalne znaczenie dla ochrony przychodów państw członkowskich i zapewnienia sprawiedliwego otoczenia podatkowego wszystkim podmiotom. Aby dotrzymać kroku dzisiejszemu szybko zmieniającemu się otoczeniu, w ramach unijnej polityki podatkowej musi istnieć możliwość szybkiego reagowania i dostosowania się do zmian. Jest to jednak niemożliwe w sytuacji, w której podstawową zasadą jest zasada jednomyślności. Kwestie, na omówienie których w przeszłości można było poświęcić kilka lat, obecnie trzeba będzie być może rozstrzygać w ciągu kilku miesięcy. Skala wyzwań stojących obecnie przed państwami członkowskimi jest powodem, dla którego pojedyncze państwo członkowskie nie powinno mieć możliwości blokowania istotnych decyzji.

Opodatkowanie jest ostatnim obszarem polityki UE, w którym podejmowanie decyzji opiera się wyłącznie na zasadzie jednomyślności. Dzięki kolejnym zmianom Traktatu wprowadzanym na przestrzeni ostatnich 30 lat, procesy decyzyjne w innych dziedzinach ulegały zmianom w odpowiedzi na zmiany gospodarcze, środowiskowe, społeczne i technologiczne, przynosząc widoczne rezultaty. Głosowanie większością kwalifikowaną jest obecnie standardem, w tym w przypadku obszarów polityki równie wrażliwych co opodatkowanie³. Przejście od zasady jednomyślności do metody głosowania większością kwalifikowaną w innych obszarach polityki nie było dla państw członkowskich rozwiązaniem łatwym do zaakceptowania. Przysłały one jednak na to rozwiązanie, ponieważ zrozumiały, że UE potrzebuje skutecznych narzędzi decyzyjnych, aby skutecznie reagować na współczesne wyzwania i w większym stopniu wykorzystać korzyści płynące z jednolitego rynku oraz z unii gospodarczej i walutowej. Niektóre najważniejsze osiągnięcia integracji europejskiej w ostatnich dziesięcioleciach nie byłyby możliwe bez tej zmiany.

W pierwotnych traktatach dotyczących niektórych obszarów polityki przewidziano podejmowanie decyzji w drodze głosowania większością kwalifikowaną, jednak dopiero od drugiej połowy lat 80. XX w. głosowanie większością kwalifikowaną zaczęto, w miarę możliwości, skutecznie stosować. To właśnie wynikające z Jednolitego aktu europejskiego z 1986 r. stosowanie zasady głosowania większością kwalifikowaną w przypadku większości decyzji dotyczących jednolitego rynku było głównym czynnikiem pobudzającym ukończenie tego sztafetaowego projektu, który wniósł do Wspólnoty nową dynamikę i przyniósł bezprecedensowe rezultaty.

Jedyny istniejący obecnie wyjątek utrudnia postęp w realizacji celów polityki UE i tworzeniu jednolitego rynku. Nadszedł czas na dostosowanie procesu decyzyjnego

³ W Jednolitym akcie europejskim z 1986 r., który wszedł w życie w dniu 1 lipca 1987 r., zastąpiono zasadę jednomyślności głosowaniem większością kwalifikowaną jako ogólną zasadą harmonizacji przepisów dotyczących jednolitego rynku. Następnie poczyniono dalsze kroki rozszerzające stosowanie głosowania większością kwalifikowaną na wiele dziedzin polityki, w tym współpracy sądowej w sprawach cywilnych, harmonizacji w dziedzinie prawa karnego i współpracy policyjnej.

dotyczącego przepisów podatkowych do procesu decyzyjnego stosowanego w innych, równie ważnych obszarach polityki.

Opodatkowanie stanowi również jeden z niewielu obszarów polityki, w których decyzje nadal podejmuje się w drodze specjalnej procedury ustawodawczej. Od 1958 r. do dziś inicjatywy UE w dziedzinie opodatkowania są przyjmowane przez Radę na wniosek Komisji; Parlament Europejski pełni jedynie funkcję doradczą. Wykluczenie bezpośrednio wybranego Parlamentu Europejskiego z procesu decyzyjnego w tak istotnym obszarze polityki, jakim jest opodatkowanie, stoi w sprzeczności z demokratycznymi celami Unii. Przejście na zwykłą procedurę ustawodawczą zniwelowałoby ten deficyt demokratyczny.

Od początku obecnej kadencji Komisja dążyła do stworzenia bardziej sprawiedliwego i skuteczniejszego europejskiego systemu podatkowego. Państwa członkowskie wyraziły zgodę na przyjęcie szeregu rozbudowanych nowych przepisów mających na celu ochronę ich zasobów przed unikaniem płacenia podatku od osób prawnych w całej UE, jednocześnie mających zapewnić bardziej sprawiedliwe i stabilne środowisko dla przedsiębiorstw.

W tym właśnie kontekście przewodniczący Juncker w swoich orędziach o stanie Unii z 2017 r. i 2018 r.⁴ zaproponował wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną w niektórych sprawach dotyczących opodatkowania.

Jeżeli chodzi o ważne kwestie dotyczące jednolitego rynku, pragnę, aby decyzje w Radzie były częściej i łatwiej podejmowane większością kwalifikowaną głosów – z równym zaangażowaniem Parlamentu Europejskiego. Nie musimy w tym celu zmieniać Traktatów. W obowiązujących Traktatach istnieją tak zwane „klauzule pomostowe”, które umożliwiają nam przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną w niektórych przypadkach – pod warunkiem że Rada Europejska jednomyślnie podejmie taką decyzję.

Zdecydowanie popieram też przejście do głosowania większością kwalifikowaną w przypadku decyzji dotyczących wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, VAT, sprawiedliwych podatków dla sektora cyfrowego oraz podatku od transakcji finansowych.

W związku z tym w niniejszym komunikacie nie przewiduje się zaproponowania jakichkolwiek zmian w zakresie podziału kompetencji UE w dziedzinie opodatkowania. Nie ma on również na celu przejścia na system zharmonizowanych stawek podatku od osób prawnych i podatku od osób prawnych w całej UE. W obecnym komunikacie proponuje się jedynie zmianę sposobu, w jaki UE wykonuje swoje kompetencje w dziedzinie opodatkowania. W szczególności, w niniejszym komunikacie przedstawiono plan działania na rzecz osiągnięcia tego celu. Powinien on zapoczątkować obszerną debatę polityczną i służyć jako wkład przywódców UE przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego. W świetle tych debat oraz w oparciu o priorytety na nadchodzące lata Komisja zdecyduje, które konkretne propozycje należy przedstawić.

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_pl

2. Dlaczego istnieje potrzeba wprowadzenia zmian?

2.1 Skuteczniejsza polityka podatkowa na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego jednolitego rynku

Z powodu stosowania zasady jednomyślności nie można w pełni wykorzystać potencjału opodatkowania w zakresie ochrony i umacniania jednolitego rynku oraz wspierania wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich krajach. Opodatkowanie ma kluczowe znaczenie dla budowy silnego i dynamicznego jednolitego rynku, który zapewnia wsparcie przedsiębiorstwom, przyciąga inwestorów i jest w stanie konkurować z największymi rynkami światowymi. Ma ono ogromne znaczenie dla rozwoju i zatrudnienia, biorąc pod uwagę jego wpływ na podejmowane przez przedsiębiorstwa decyzje w zakresie rozwoju, inwestycji i zatrudnienia. Ponadto opodatkowanie stanowi kluczowy element zapewnienia sprawiedliwości społecznej obywatelom i równych szans przedsiębiorstwom w UE. W niedawnym badaniu Eurobarometru⁵ trzy czwarte badanych wskazało walkę z nadużyciami podatkowymi jako obszar priorytetowy działań UE.

Pomimo pozytywnych skutków, jakie może przynieść unijna polityka podatkowa, wciąż nie realizuje ona w pełni swojego potencjału. W ramach jednolitego rynku przedsiębiorstwa i konsumenci korzystają ze wspólnego zbioru zasad i norm, bez żadnych granic. W ramach europejskiej unii walutowej działalność gospodarczą ułatwia jedna waluta. Podatek bezpośredni i, w mniejszym stopniu, podatek pośredni są jednak w dalszym ciągu rozdrobione na 28 różnych systemów prawodawstwa krajowego. Pozostawienie takiego rozdrobienia bez rozwiązania sprawia, że państwa członkowskie nakładają na przedsiębiorstwa unijne, zwłaszcza na MŚP, ogromne koszty przestrzegania przepisów, a jednolity rynek staje się mniej atrakcyjnym obszarem dla inwestycji w skali światowej.

Na przestrzeni lat jednomyślność utrudniała postępy w zakresie istotnych inicjatyw podatkowych, niezbędnych do wzmocnienia jednolitego rynku i zwiększenia konkurencyjności UE.

Na przykład w 2011 r. po raz pierwszy zaproponowano wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych (CCCTB) jako nowoczesny, przyjazny przedsiębiorstwom i sprawiedliwy system opodatkowania osób prawnych dla całej UE. Zainicjowana ponownie w 2016 r. CCCTB⁶ wprowadziłaby bezprecedensową prostotę, łatwość prowadzenia działalności gospodarczej i pewność prawa dla przedsiębiorstw, zapewniając jednocześnie sprawiedliwe rozłożenie podatku płaconego przez przedsiębiorstwa wielonarodowe, proporcjonalnie do miejsca generowania zysków. CCCTB pozostaje jednak przedmiotem negocjacji w Radzie, ponieważ państwa członkowskie nadal starają się uzgadniać przyszłość opodatkowania osób prawnych zgodnie z zasadą jednomyślności.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

⁶ COM(2016) 685 final z 25.10.2016.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

Standardowa deklaracja VAT jest kolejną propozycją, która diametralnie poprawiłaby otoczenie biznesu na jednolitym rynku. Dzięki prostemu i zharmonizowanemu systemowi składania deklaracji VAT, wniosek umożliwiłby zmniejszenie obciążeń administracyjnych dotyczących przedsiębiorstw transgranicznych o 15 mld EUR rocznie. W swoich wysiłkach na rzecz osiągnięcia jednomyślności państwa członkowskie dążyły jednak do wyniku, który całkowicie podważył cel uproszczenia. Ostatecznie Komisja musiała wycofać wniosek w 2016 r., pozostawiając przedsiębiorstwa w UE z 28 różnymi formularzami deklaracji VAT.

Koszty niepodjęcia działań w dziedzinie polityki podatkowej UE

Docelowy system VAT mógłby pomóc w zlikwidowaniu rocznej luki w podatku VAT⁷ wynoszącej 147 mld EUR, wynikającej z uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, a także ograniczyć oszustwa związane z VAT, które obecnie generują dla budżetów publicznych koszty w wysokości około 50 mld EUR rocznie⁸.

W perspektywie długoterminowej **wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych** umożliwiłaby zwiększenie inwestycji w UE nawet o 3,4 % i doprowadziłyby do wzrostu gospodarczego wynoszącego nawet 1,2 % (równowartość około 180 mld EUR⁹).

Podatek od transakcji finansowych (PTF) w formie zaproponowanej¹⁰ przez Komisję w 2011 r. wygenerowałby 57 mld EUR nowych przychodów rocznie.

Podatek od usług cyfrowych, zaproponowany¹¹ w 2018 r. jako rozwiązanie krótkoterminowe, przyniósłby około 5 mld EUR rocznych przychodów w Unii i pomógłby przeciwdziałać fragmentacji jednolitego rynku¹².

Jednomyślność w opodatkowaniu miała również szkodliwy wpływ na szerzej zakrojone priorytety polityczne Unii. Opodatkowanie ma również zasadnicze znaczenie w przypadku wielu najbardziej ambitnych projektów UE, w tym unii gospodarczej i walutowej, unii rynków kapitałowych, jednolitego rynku cyfrowego, ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 czy gospodarki o obiegu zamkniętym. Wniosek Komisji dotyczący zmiany dyrektywy Montiego¹³, między innymi w celu wsparcia celów UE w zakresie ochrony środowiska oraz w zakresie klimatu i energii dzięki uwzględnieniu emisji CO₂ w stawce

⁷ Badanie i sprawozdanie dotyczące luki w podatku VAT w państwach członkowskich UE-28 z 2018 r., sprawozdanie końcowe: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Całkowita kwota luki w podatku VAT w latach 2011–2016 wynosi ponad 960 mld EUR.

⁹ Uwzględniając wielkość gospodarki UE w 2017 r.

¹⁰ COM(2011) 594 final. Kiedy stało się jasne, że ten wstępny wniosek w sprawie zharmonizowanego PTF dla całej UE nie uzyska jednomyślnego poparcia w Radzie, na wniosek 11 państw członkowskich Komisja przedłożyła wniosek w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w tej dziedzinie (COM(2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. W komunikacie Komisji „Czas ustanowić nowoczesne, sprawiedliwe i skuteczne normy opodatkowania gospodarki cyfrowej” wskazano, że przedsiębiorstwa korzystające z cyfrowych modeli biznesowych płacą mniej niż połowę stawki podatkowej płaconej przez przedsiębiorstwa funkcjonujące według modeli tradycyjnych – faktyczna średnia stawka podatkowa wynosi 9,5 % w stosunku do 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 final.

podatkowej nakładanej na paliwa. Zmaksymalizowałoby to potencjał opodatkowania energii na potrzeby wywiązania się ze zobowiązań w sprawie wpływu na zmianę klimatu i wspierania zrównoważonego wzrostu. Spowodowałoby to również wyeliminowanie paradoksalnej sytuacji, w której paliwa emitujące najwięcej zanieczyszczeń są niekiedy najniżej opodatkowanymi paliwami w Europie. Państwa członkowskie nie osiągnęły jednak jednomyślności i ostatecznie wniosek wycofano, aby uniknąć sytuacji, w której tekst byłby sprzeczny z zamierzonymi celami. W rezultacie ramy prawne UE w zakresie opodatkowania energii nadal pozostają w sprzeczności z celami Unii w zakresie ochrony środowiska i z jej celami związanymi ze zmianą klimatu, a określona w Traktatach zasada „zanieczyszczający płaci” nie została w pełni wdrożona. Zharmonizowane opodatkowanie ukierunkowane na zwalczanie negatywnych zewnętrznych skutków społecznych i środowiskowych na jednolitym rynku UE, takich jak w dziedzinie transportu i energii – w oparciu o zasadę „użytkownik płaci” i „zanieczyszczający płaci” – umożliwiłoby UE przejście w kierunku bardziej wydajnej i zrównoważonej gospodarki. Uwydatnia to działający na własną niekorzyść charakter zasady jednomyślności w zakresie opodatkowania i jest kolejnym dowodem na konieczność wprowadzenia zmian.

Pomimo zasady jednomyślności w ostatnich latach poczyniono pewne istotne postępy w zakresie polityki podatkowej UE, ale w dużej mierze był to skutek presji społecznej. Od 2015 r. przyjęto szereg nowych przepisów w celu zwiększenia przejrzystości podatkowej¹⁴, zwalczania nadużyć podatkowych¹⁵, zwalczania oszustw związanych z VAT¹⁶ oraz reformy przepisów dotyczących VAT mających zastosowanie do handlu elektronicznego¹⁷. W ramach Rady państwa członkowskie pracowały również wspólnie nad stworzeniem wspólnej czarnej listy jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy. Świadczy to o tym, że państwa członkowskie uznają wartość działań unijnych w dziedzinie opodatkowania i przy odpowiedniej woli politycznej są w stanie osiągnąć konsensus.

Na dynamikę opodatkowania miała ostatnio jednak w dużej mierze wpływ presja publiczna i wpływy zewnętrzne. W następstwie kryzysu finansowego i skandali związanych

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

¹⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (ATAD 1) (Dz.U. L 193 z 19.7.2016, s. 1) oraz dyrektywa Rady (UE) 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich (ATAD 2) (Dz.U. L 144 z 7.6.2017, s. 1).

¹⁶ rozporządzenie Rady (UE) 2017/2454 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 1); rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 259 z 16.10.2018, s. 1); umowa pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 195 z 1.8.2018, s. 3).

¹⁷ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

z opodatkowaniem mediów¹⁸ obywatele domagali się bardziej sprawiedliwego i skuteczniejszego systemu opodatkowania oraz wywierali nacisk na państwa członkowskie, aby przeprowadziły niezbędne reformy. Zmiany na międzynarodowym forum podatkowym, takie jak projekt erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków G20/OECD (BEPS), również zachęciły państwa członkowskie do podjęcia działań na szczeblu unijnym. Polityka podatkowa UE nie powinna jednak stanowić wyłącznie reakcji na oburzenie opinii publicznej lub programy partnerów zewnętrznych, aby skutecznie eliminować niedociągnięcia i zapewniać postępy w realizacji wspólnych celów. Niektóre bardzo ważne propozycje podatkowe mające na celu zwiększenie efektywności jednolitego rynku nie zostały jeszcze przyjęte. Tempo polityki podatkowej UE powinno odpowiadać ambitnym celom, którym polityka ta służy. Państwa członkowskie powinny być w stanie we właściwym czasie podjąć właściwe działania, opracować przyszłościowe ramy podatkowe i skutecznie reagować na nowe wyzwania. Aby to ułatwić, potrzebny jest skuteczniejszy proces decyzyjny.

2.2 Połączenie suwerenności w celu ochrony krajowych suwerenności podatkowych

Opodatkowanie jest silnie powiązane z suwerennością państw. Państwa członkowskie postrzegają podatki wraz z budżetami jako bezpośrednio związane z jednoznacznie politycznymi wyborami wymagającymi odpowiedzialności w odniesieniu do krajowych okręgów wyborczych. Organy państw członkowskich ponoszą również pełną odpowiedzialność za pobór podatków i kontrolę podatkową na swoim terytorium w celu zaspokojenia potrzeb budżetowych. Ponadto państwa członkowskie mogą postrzegać opodatkowanie jako kwestię bezpieczeństwa narodowego w szeregu krytycznych obszarów, takich jak dostawy energii. W tym sensie niektóre państwa członkowskie uważają, że zasada jednomyślności gwarantuje poszanowanie suwerenności państw w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do wszelkich niepożądanych zmian podejmowanych na szczeblu unijnym. Niektórzy obawiają się również, że bez zasady jednomyślności UE przekroczy swoje kompetencje i będzie ingerować w stawki podatku od osób prawnych, podatku dochodowego od osób fizycznych lub innych podatków, które nie mają wpływu na jednolity rynek. Obawy te są nieuzasadnione.

Aby polityka podatkowa UE mogła w pełni wykorzystać swój potencjał, nadszedł czas, by dostosować proces decyzyjny, tak aby umożliwić Radzie terminowe przyjmowanie środków fiskalnych dostosowanych do jednolitego rynku z wysoko zintegrowanymi gospodarkami. W świecie mobilnych przedsiębiorstw, działalności w formie cyfrowej oraz aktywów niematerialnych i prawnych polityka podatkowa nie może być dłużej prowadzona wyłącznie w obrębie granic państwowych. Współczesnych zagrożeń dla podstaw opodatkowania państw członkowskich, w tym szkodliwej konkurencji podatkowej i agresywnego planowania podatkowego, nie można wyeliminować jednostronnie. Coraz

¹⁸ Offshore Leaks (kwiecień 2013 r.), Lux Leaks (listopad 2014 r.), Swiss Leaks (luty 2015 r.), dokumenty panamskie (kwiecień 2015 r.), Bahamas Leaks (wrzesień 2016 r.), Football Leaks I (listopad 2016 r.), dokumenty z rajów podatkowych (listopad 2017 r.), dokumenty z Dubaju (wrzesień 2018 r.), Football Leaks II (listopad 2018 r.), Cum-Ex Files (listopad 2018 r.).

częściej jedynym sposobem, w jaki państwa członkowskie mogą osiągnąć swoje cele polityczne i przeciwdziałać zagrożeniom dla swoich podstaw opodatkowania, są wspólne działania.

Koordinacja polityki podatkowej na szczeblu unijnym może faktycznie chronić zdolność państw członkowskich do działania i osiągnięcia celów, a tym samym chronić ich suwerenne prawa. W wyniku swobód traktatowych państwa członkowskie połączyły część swojej suwerenności podatkowej. Przejście do podejmowania decyzji na podstawie głosowania większością kwalifikowaną w żaden sposób nie ograniczyłoby kompetencji państw członkowskich w zakresie opodatkowania ani nie zmieniłoby kompetencji UE w tej dziedzinie. Zapewniłoby natomiast skuteczniejszy proces decyzyjny w celu wykorzystania wspólnej suwerenności na szczeblu unijnym, oferując państwom członkowskim siłę umożliwiającą stawienie czoła wspólnym wyzwaniom, ochronę ich przychodów, prowadzenie polityki podatkowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu oraz przeciwdziałanie zewnętrznym zagrożeniom dla ich podstaw opodatkowania. Na przykład wspólne działanie UE stanowi jedyny sposób zwalczania transgranicznych problemów wynikających z oszustw związanych z VAT, które generują dla przychodów publicznych koszty w wysokości 50 mld EUR rocznie, oraz zwalczania uchylania się od płacenia podatków i unikania zobowiązań podatkowych, co według szacunków kosztuje 50–70 mld EUR rocznie. W związku z tym suwerenność państw członkowskich do podejmowania działań w kluczowych kwestiach podatkowych na szczeblu unijnym jest często korzystniejsza niż ich suwerenność państwowa w tej dziedzinie w obecnym nowym kontekście międzynarodowym.

Państwa członkowskie wykorzystywały jednak suwerenność i jednomyślność jako podstawę swoich argumentów na rzecz ochrony konkretnych interesów krajowych ze szkodą dla jednolitego rynku. Umożliwiają one państwom członkowskim tworzenie modeli gospodarczych wokół koncepcji konkurencyjnego systemu podatkowego mającego na celu przyciągnięcie pewnych rodzajów działalności lub konsumentów, takich jak koncepcja bardzo niskich stawek akcyzy na wyroby tytoniowe i alkohol czy atrakcyjne systemy podatkowe dla przedsiębiorstw lub osób zamożnych. W celu ochrony swoich interesów na określonych obszarach państwa członkowskie blokowały czasem postępy w zakresie niektórych kwestii podatkowych, podczas gdy zbiorowe podejście przyniosłoby większe postępy i zapewniło ochronę szerszych interesów UE. Na przykład przyjęcie dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności¹⁹ zajęło ponad czternaście lat, a jej wykonanie kolejne dwa lata. Poprawka zaproponowana w 2008 r.²⁰ w celu zapewnienia pełnej skuteczności tej dyrektywy w zwalczaniu uchylania się od opodatkowania została zablokowana na kolejne 6 lat. Należy zadać sobie pytanie, czy sytuacja, w której jedno

¹⁹ Dyrektywa Rady 2003/48/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Dz.U. L 157 z 26.6.2003, s. 38).

²⁰ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, 13.11.2008, COM (2008) 727 final.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

państwo członkowskie może samodzielnie blokować inicjatywy popierane przez 27 innych państw członkowskich jest korzystna dla suwerenności państwowej wszystkich 27 pozostałych państw członkowskich.

Konkurencja podatkowa sama w sobie nie jest czymś złym. Jednak w niektórych przypadkach może ona także ograniczać wybory polityczne wszystkich państw członkowskich. Na przykład środki podatkowe mające na celu przyciągnięcie ruchomych podstaw opodatkowania, takich jak dochody kapitałowe, przyjęte w jednym państwie członkowskim zazwyczaj powodują obniżenie poziomu opodatkowania tego rodzaju dochodów we wszystkich państwach członkowskich. Aby zrekompensować taką obniżkę, te państwa członkowskie często muszą podwyższyć opodatkowanie mniej ruchomych podstaw opodatkowania, takich jak dochód z pracy lub konsumpcja. W rezultacie wzrasta obciążenie pracowników, konsumentów i krajowej działalności gospodarczej. Podważa to sprawiedliwość systemów podatkowych państw członkowskich oraz całej polityki UE sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu. Głosowanie większością kwalifikowaną pomogłoby zatem w złagodzeniu transgranicznych skutków konkurencji podatkowej.

Polityka podatkowa UE nie powinna być uzależniona od zasady jednomyślności, której można nadużywać do celów realizacji interesów czysto krajowych ze szkodą dla jednolitego rynku i potrzeb innych państw członkowskich. Przejście na głosowanie większością kwalifikowaną w dziedzinie opodatkowania umożliwiłoby państwom członkowskim skuteczniejszą kontrolę nad tą częścią ich suwerenności, którą połączyły w interesie Unii jako całości oraz w celu osiągnięcia lepszych wyników zbiorowych i indywidualnych.

2.3 Skuteczniejszy proces decyzyjny na rzecz sprawniejszego podejmowania decyzji i silniejszej legitymacji demokratycznej

Przejście na głosowanie większością kwalifikowaną poprawiłoby jakość decyzji w zakresie opodatkowania podejmowanych przez Radę. Zasada jednomyślności sprzyja tworzeniu czterostopniowej przeszkody w skutecznym podejmowaniu decyzji.

Po pierwsze, bardzo trudno jest osiągnąć jakikolwiek kompromis, ponieważ wystarczy tylko brak zgody jednego państwa członkowskiego, aby uniemożliwić osiągnięcie porozumienia. W tym sensie państwa członkowskie często niechętnie negocjują rozwiązania w Radzie, ponieważ mają świadomość, że mogą po prostu zawetować każdy wynik, który im nie odpowiada. Ta „kultura jednomyślności” zachęca niekiedy państwa członkowskie, ministrów i administracje krajowe do koncentrowania się na utrzymaniu swoich systemów krajowych, a nie na dążeniu do osiągnięcia kompromisu niezbędnego do ochrony ogólnych interesów UE. To wyjaśnia, dlaczego w przypadku wielu wniosków dotyczących opodatkowania potrzeba lat, aby państwa członkowskie osiągnęły porozumienie, lub wnioski te są po prostu blokowane w Radzie bez żadnych debat w ich sprawie.

Po drugie, nawet jeżeli uda się osiągnąć jednomyślne porozumienie w dziedzinie opodatkowania, uzyskuje się je zazwyczaj na poziomie najniższego wspólnego mianownika, co ogranicza pozytywny wpływ na przedsiębiorstwa i konsumentów lub

komplikuje proces wdrażania. Na przykład dyrektywę w sprawie fakturowania VAT²¹ przyjęto kosztem rozbieżności między wymogami dotyczącymi fakturowania wynikającymi z wariantów pozostawionych państwom członkowskim.

Po trzecie, zasada jednomyślności w dziedzinie opodatkowania wywarła niepożądane skutki na proces decyzyjny, ponieważ niektóre państwa członkowskie mogą wykorzystywać swój głos w kwestii ważnych wniosków podatkowych jako kartę przetargową przy negocjowaniu innych postulatów, które mogą mieć w odniesieniu do całkowicie odrębnych projektów, lub w celu wywarcia presji na Komisję, aby przedstawić inne wnioski ustawodawcze. Miało to na przykład miejsce w przypadku, gdy niektóre państwa członkowskie starające się o zezwolenie na mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem VAT wstrzymywały wyrażenie zgody na dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

Ponadto jednomyślność w dziedzinie opodatkowania przynosi skutki przeciwne do zamierzonych. Decyzje podjęte jednomyślnie mogą być cofnięte wyłącznie jednomyślnie. W efekcie państwa członkowskie zachowują zbyt często ostrożność, tłumiąc ambicje i osłabiając ostateczny wynik. Państwa członkowskie obawiają się sytuacji, w której osiągnęłyby porozumienie w sprawie dyrektywy, która uniemożliwiłaby im prawidłowy pobór podatków lub która następnie przyznawałaby niepożądane korzyści innemu państwu członkowskiemu, ponieważ w takiej sytuacji nie byłyby one w stanie skorygować prawodawstwa bez zgody państwa członkowskiego.

Zaangażowanie Parlamentu Europejskiego usprawniłoby również proces podejmowania decyzji w dziedzinie opodatkowania. W ostatnich latach, kiedy to co sześć miesięcy na pierwszych stronach gazet pojawiały się skandale podatkowe, Parlament Europejski miał znaczący wpływ na politykę podatkową UE. Wykorzystał swoją siłę polityczną do forsowania ambitnego programu na rzecz sprawiedliwego opodatkowania za pośrednictwem wielu komitetów ad hoc. Parlament Europejski nie ma jednak prawa głosu w ramach obecnej specjalnej procedury ustawodawczej w zakresie opodatkowania. Presja polityczna jest zatem jedynym narzędziem, za pomocą którego może on wpływać na decyzje podatkowe UE. Przejście do głosowania większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej umożliwiłoby Parlamentowi Europejskiemu wniesienie pełnego wkładu w kształtowanie polityki podatkowej UE. Pozbawiony presji związanej z naciskami i interesami krajowymi Parlament Europejski mógłby wnieść do negocjacji podatkowych nowatorski wkład, który lepiej odzwierciedlałby potrzeby Unii jako całości. Gdyby głos Parlamentu Europejskiego był równie ważny przy podejmowaniu decyzji w sprawie ostatecznego kształtu inicjatyw polityki podatkowej UE, pomógłby on w stworzeniu warunków, w których państwa członkowskie mogłyby prowadzić rzeczowe negocjacje. W ostatecznym rozrachunku przejście na głosowanie większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej mogłoby przyczynić się do skuteczniejszych, bardziej istotnych i ambitnych wyników w dziedzinie polityki podatkowej UE.

²¹ Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania (Dz.U. L 189 z 22.7.2010, s. 1).

3. Jakie możliwości przejścia od zasady jednomyślności do zasady głosowania większością kwalifikowaną przewidziano w traktatach UE?

Nie po raz pierwszy podważa się zasadę jednomyślności w zakresie opodatkowania. W kontekście zmian Traktatu Komisja, przy wsparciu Parlamentu Europejskiego, kilkakrotnie proponowała przejście do głosowania kwalifikowaną większością głosów w zakresie polityki podatkowej UE. Niektóre państwa członkowskie uczyniły z tego jednak zagadnienie o krytycznym znaczeniu, przez co kwestia ta pozostała nierozwiązana. Nadszedł czas, aby wznowić dyskusję, biorąc pod uwagę narastającą potrzebę skuteczniejszego podejmowania decyzji w dziedzinie opodatkowania, z uwagi na wszystkie wyżej wymienione powody.

Traktaty UE jasno określają, w jaki sposób należy podejmować decyzje dotyczące wniosków w dziedzinie opodatkowania. Zgodnie z ogólną zasadą Rada musi jednomyślnie zatwierdzić wnioski podatkowe w drodze specjalnej procedury ustawodawczej (art 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²²). Traktaty obejmują jednak również inne postanowienia, które dają elastyczność w stosowaniu procedur innych niż zasada jednomyślności, bez konieczności zmiany samych traktatów.

Na początek **procedura wzmocnionej współpracy**²³ umożliwia grupie co najmniej dziewięciu państw członkowskich wspólne podjęcie proponowanej inicjatywy, jeżeli osiągnięcie jednomyślnego porozumienia w Radzie okaże się niemożliwe. W 2013 r. zaproponowano zacieśnioną współpracę w zakresie podatku od transakcji finansowych (PTF), który od 2011 r. był przedmiotem dyskusji we wszystkich państwach członkowskich. Wniosek ten jest nadal negocjowany przez dziesięć zainteresowanych państw członkowskich w celu osiągnięcia jednomyślnego kompromisu. Zacieśniona współpraca może stanowić dobre rozwiązanie, które umożliwi rozwój niektórych inicjatyw UE z udziałem mniejszej grupy państw, ale nie jest optymalnym rozwiązaniem pozwalającym przezwyciężyć szerzej rozumiane problemy związane z zasadą jednomyślności stosowaną w dziedzinie polityki podatkowej UE, ani też zapewnić postęp i spójność jednolitego rynku jako całości.

W traktatach znajdują się również dwa ukierunkowane artykuły, które pozwalają na głosowanie większością kwalifikowaną w szczególnych okolicznościach. Zgodnie z **art. 116 TFUE** głosowanie większością kwalifikowaną w zwykłej procedurze ustawodawczej jest możliwe w celu wyeliminowania zakłóceń konkurencji wynikających z różnych przepisów podatkowych, jeżeli zakłóceń tych nie można usunąć w porozumieniu z państwami członkowskimi. Przepis ten podlega jednak rygorystycznym warunkom określonym powyżej i nie może zaradzić wszystkim niedociągnięciom, które na chwilę obecną wynikają z zasady jednomyślności. Dotychczas nie stosowano art. 116 TFUE, chociaż Komisja jest gotowa do jego zastosowania, gdyby wystąpiła szczególna konieczność. Głosowanie większością kwalifikowaną można stosować również w odniesieniu do środków

²² Artykuł 192 ust. 2 akapit pierwszy i art. 194 ust. 3 TFUE stanowią również, że przepisy/środki w dziedzinie środowiska i energii, które mają „głównie charakter fiskalny”, Rada przyjmuje jednogłośnie w drodze specjalnej procedury ustawodawczej.

²³ Art. 20 TUE i art. 326–334 TFUE.

zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii (**art. 325 TFUE**). Można z niego skorzystać w przypadku niektórych środków zwalczania oszustw związanych z VAT, uwzględniając fakt, że VAT jest zasobem własnym UE, ale zakres inicjatywy wymagałby właściwego ukierunkowania.

Najbardziej praktycznym sposobem przejścia od zasady jednomyślności do zasady głosowania większością kwalifikowaną w zakresie opodatkowania byłoby zastosowanie klauzul pomostowych określonych w traktatach. Umożliwiłyby one bardziej uporządkowane odstępianie od zasady jednomyślności niż warianty przedstawione powyżej.

Klauzule pomostowe

W art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) przewidziano ogólną klauzulę pomostową. Od tego momentu możliwe jest przyjmowanie przez Radę środków w przedmiotowej dziedzinie, do tej pory będących przedmiotem zasady jednomyślności, w drodze głosowania większością kwalifikowaną lub w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

Aby uruchomić tę klauzulę, Rada Europejska musi podjąć inicjatywę, wskazując zakres planowanej zmiany w procedurze decyzyjnej i powiadomić o niej parlamenty narodowe. Jeżeli w ciągu sześciu miesięcy żaden parlament narodowy nie zgłosi sprzeciwu, Rada Europejska – po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego – może jednomyślnie przyjąć tę decyzję.

Ogólna klauzula pomostowa daje możliwość wprowadzenia głosowania większością kwalifikowaną, ale jedynie w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, zgodnie z którą Parlament Europejski jest tylko proszony o konsultację. Daje ona również możliwość głosowania większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, przy zastosowaniu procedury współdecyzji Parlamentu Europejskiego.

W art. 192 ust. 2 TFUE zamieszczono szczególną klauzulę pomostową dotyczącą środków w dziedzinie ochrony środowiska, które obecnie są przedmiotem jednomyślnego głosowania, w tym również przepisów mających „głównie charakter fiskalny”. Możliwość ta ma znaczenie w szczególności dla przeciwdziałania zmianie klimatu oraz dla osiągnięcia celów polityki ochrony środowiska.

Aby przejść na zwykłą procedurę ustawodawczą w zakresie środków podatkowych w tej dziedzinie, Rada musi jednogłośnie wyrazić zgodę na to przejście na podstawie wniosku Komisji i po konsultacjach z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Jak wspomniano wcześniej w odniesieniu do kwestii suwerenności, przejście do głosowania większością kwalifikowaną nie miałoby wpływu na obecne kompetencje państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania. W Traktacie z Lizbony zamieszczono protokół²⁴, który stanowi, że żadne z postanowień traktatu nie zmienia zakresu kompetencji UE w dziedzinie opodatkowania ani sposobu wykonywania przez nią tych kompetencji.

²⁴ Protokół w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony, Dz.U. L 60 z 2.3.2013, s. 131 – 139, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

Stopniowe przejście od jednomyślności do głosowania większością kwalifikowaną w niektórych obszarach opodatkowania byłoby zgodne z tą zasadą. Odpowiednie kompetencje państw członkowskich i Unii pozostają niezmienione. Nastąpiłaby po prostu zmiana w procedurze podejmowania decyzji na przyszłość, uzgodniona jednomyślnie przez państwa członkowskie korzystające ze swojej suwerenności.

Przejście do głosowania większością kwalifikowaną byłoby w każdym razie demokratyczną decyzją będącą całkowicie pod kontrolą państw członkowskich. Decyzja o włączeniu klauzuli pomostowej do Traktatu z Lizbony była ich jednomyślną decyzją. Konieczna będzie kolejna jednomyślna decyzja Rady Europejskiej, aby uruchomić tę klauzulę pomostową. Ponadto każdy parlament narodowy może sprzeciwić się tej zmianie, a Parlament Europejski będzie musiał ją zatwierdzić.

4. Dalsze działania: plan działania na rzecz stopniowego i ukierunkowanego przejścia

Komisja nie zastanawia się już, czy istnieje potrzeba odejścia od zasady jednomyślności w zakresie opodatkowania, ale w jaki sposób i kiedy należy to zrobić. Parlament Europejski, wiele państw członkowskich i zainteresowanych stron wyraziło taką samą opinię²⁵. Głosowanie większością kwalifikowaną pozwoliłoby na wykorzystanie pełnego potencjału polityki podatkowej UE i umożliwiłoby państwom członkowskim osiągnięcie szybszych, skuteczniejszych i bardziej demokratycznych kompromisów. Przejście na zwykłą procedurę ustawodawczą zapewniłoby również decyzjom w dziedzinie opodatkowania korzyści wynikające z konkretnego wkładu Parlamentu Europejskiego, reprezentującego poglądy obywateli i zwiększającego odpowiedzialność.

Najlepszym sposobem na osiągnięcie tego celu byłoby stopniowe i ukierunkowane podejście z jasno określonymi celami pośrednimi. Pozwoliłoby to państwom członkowskim na wspólne dostosowanie się i wspólny udział w tym procesie oraz uniknięcie wstrząsów i konfliktów, które mogłyby nastąpić w wyniku gwałtownej zmiany. Komisja proponuje zatem w dziedzinie polityki podatkowej UE stopniowe przechodzenie do głosowania większością kwalifikowaną w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

W pierwszym etapie głosowanie większością kwalifikowaną należy stosować w przypadku środków, które nie mają bezpośredniego wpływu na prawa, podstawy czy stawki podatkowe państw członkowskich, ale mają zasadnicze znaczenie dla zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od płacenia podatków i unikania zobowiązań podatkowych oraz dla ułatwienia przestrzegania przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa na jednolitym rynku. Obejmowałoby to środki mające na celu poprawę współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w zwalczaniu oszustw podatkowych, uchylania się od płacenia podatków i unikania zobowiązań podatkowych. Powinno ono również obejmować zawieranie umów

²⁵ Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r. dla Rady i Komisji w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania (2016/3044(RSP)), pkt 205. Zob. również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. w sprawie poprawy funkcjonowania Unii Europejskiej dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony (2014/2249(INI)), pkt 27.

międzynarodowych między państwami UE a państwami trzecimi w tej dziedzinie. Do tej kategorii należałyby również inicjatywy mające na celu zwalczanie nadużyć podatkowych, na które państwa członkowskie wyraziły już zgodę na szczeblu międzynarodowym, takie jak działania omawiane w kontekście działań OECD w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków²⁶. Ponadto pierwszy etap powinien obejmować inicjatywy mające na celu przede wszystkim ułatwienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego przez przedsiębiorstwa na jednolitym rynku, takie jak zharmonizowane obowiązki sprawozdawcze. Te kwestie podatkowe są zazwyczaj mniej dyskusyjne dla państw członkowskich i jednoznacznie uznaje się potrzebę działania na szczeblu unijnym. Zazwyczaj były one blokowane z wykorzystaniem zasady jednomyślności tylko wtedy, gdy państwo członkowskie blokowało decyzję celem przeforsowania innych interesów lub innych projektów. Wprowadzenie zasady głosowania większością kwalifikowaną w tych obszarach umożliwiłoby zatem usprawnienie i zwiększenie efektywności procesu uzgadniania kwestii w dużej mierze opartych na konsensusie.

W ramach drugiego kroku głosowanie większością kwalifikowaną powinno objąć przede wszystkim środki o charakterze fiskalnym, których celem jest wspieranie innych celów polityki. Cele te mogą obejmować w szczególności walkę ze zmianą klimatu, ochronę środowiska, poprawę zdrowia publicznego lub politykę transportową. Usprawnienie procesu podejmowania decyzji podatkowych w tych obszarach umożliwiłoby wdrożenie ekologicznej polityki energetycznej, na przykład aby wspierać ambitne cele unijne w zakresie zmiany klimatu. Specjalna klauzula pomostowa przewidziana w Traktatach²⁷ w obszarze środowiska, która obejmuje w szczególności postanowienia o charakterze fiskalnym, stanowi oczywistą drogę do odejścia od zasady jednomyślności w tej dziedzinie. Chociaż do tej pory klauzula pomostowa nie była nigdy wykorzystywana, Komisja jest gotowa do jej uruchomienia, jeżeli pojawi się taka konieczność. Ogólna klauzula pomostowa byłaby potrzebna we wszystkich innych obszarach polityki.

Trzeci krok polegałby na skoncentrowaniu się na obszarach opodatkowania, które są już w znacznej mierze zharmonizowane i które muszą się zmienić oraz dostosować do nowych okoliczności. Dotyczyłoby to w szczególności podatku VAT i podatku akcyzowego. Dzięki przyspieszeniu procesu decyzyjnego UE w tych obszarach administracje podatkowe państw członkowskich oraz systemy podatkowe mogłyby dotrzymać kroku najnowszym osiągnięciom technologicznym i zmianom rynkowym. Przykładowo 25 lat po wprowadzeniu jednolitego rynku UE nadal posiada system VAT opracowany ponad 40 lat temu, który stanowi zbyt duże obciążenie dla przedsiębiorstw i administracji oraz sprzyja nadużyciom finansowym. Sytuacja ta się nie zmienia, dopóki państwa członkowskie nie uzgodnią docelowego systemu, aby stworzyć w przyszłości odporny na nadużycia finansowe oraz przyjazny dla przedsiębiorstw system VAT. Innowacje na rynku tytoniu i alkoholu wymagają również szybkiej reakcji w celu zapewnienia, by nowe produkty były odpowiednio uregulowane z perspektywy podatkowej. Dzięki wprowadzeniu zasady głosowania większością kwalifikowaną modernizacja zharmonizowanych przepisów UE nie zostałaby wstrzymana przez kilka blokujących państw członkowskich. Fakt, że VAT stanowi unijne zasoby własne, wzmacnia potrzebę skuteczniejszego podejmowania decyzji w tym obszarze.

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

²⁷ Art. 192 ust. 2 TFUE.

Czwarty krok polegałby na wprowadzeniu głosowania większością kwalifikowaną nad innymi inicjatywami w obszarze opodatkowania, co jest konieczne dla jednolitego rynku oraz dla sprawiedliwego i konkurencyjnego opodatkowania w Europie. Do ukończenia procesu tworzenia jednolitego rynku z perspektywy podatkowej konieczne są pewne znaczące projekty podatkowe. Jak wspomniano powyżej, w wyniku stosowania zasady jednomyślności postępy w zakresie CCCTB są nadal bardzo powolne, mimo że zapewniłaby ona nieulegający dezaktualizacji, konkurencyjny i sprawiedliwy system opodatkowania osób prawnych, którego UE potrzebuje, aby konkurować na arenie międzynarodowej. Głosowanie większością kwalifikowaną pomogłoby w przezwycięzeniu tego impasu oraz zagwarantowałoby pewność i stabilność przedsiębiorstw w całej UE. Pilną kwestią jest również potrzeba kompleksowego rozwiązania problemu opodatkowania gospodarki cyfrowej. Aby zapewnić sprawiedliwe i skuteczne opodatkowanie przedsiębiorstw prowadzących działalność cyfrową, potrzebne są solidne przepisy UE. Unia nie może sobie pozwolić na opóźnienia w tym obszarze, dlatego że państwa członkowskie mają trudności z osiągnięciem jednomyślnego porozumienia. Wprowadzenie głosowania większością kwalifikowaną nad kompleksowym rozwiązaniem w zakresie opodatkowania działalności cyfrowej pomogłoby zwiększyć sprawiedliwość i zrównoważony charakter systemów podatkowych, przyczyniając się jednocześnie do stabilizacji jednolitego rynku cyfrowego.

5. Kolejne kroki

Argumenty uzasadniające potrzebę skuteczniejszego stanowienia prawa w ramach unijnej polityki podatkowej są jasne. Jednolity rynek oraz unia gospodarcza i walutowa wymagają polityki podatkowej, która umożliwia wszystkim czerpanie korzyści z pogłębiającej się integracji gospodarczej i finansowej UE. Szybko postępujące zmiany w międzynarodowym środowisku podatkowym, a także w zachowaniach przedsiębiorstw i konsumentów wymagają systemu podatkowego UE, który byłby w stanie się utrzymać i konkurować na arenie międzynarodowej. Szerzej zakrojone cele europejskie w zakresie walki ze zmianą klimatu, propagowania trwałego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy i inwestycji, czerpania korzyści z cyfryzacji oraz zapewnienia bezpiecznego i sprawiedliwego modelu społecznego wymagają wprowadzenia szybkich i skutecznych środków podatkowych.

Specjalna procedura ustawodawcza oparta na zasadzie jednomyślności oraz prowadzenie jedynie konsultacji z Parlamentem Europejskim w zakresie opodatkowania odbiegają od rzeczywistości, z jaką mamy obecnie do czynienia w przypadku tej polityki. W niniejszym komunikacie Komisja wzywa Radę Europejską, Parlament Europejski i Radę oraz wszystkie zainteresowane strony do rozpoczęcia otwartej debaty nad głosowaniem większością kwalifikowaną w ramach unijnej polityki podatkowej przy zwiększonym zaangażowaniu Parlamentu Europejskiego oraz do określenia terminowego i pragmatycznego podejścia do wdrożenia tego rozwiązania.

Komisja zwraca się do przywódców unijnych o:

- **zatwierdzenie planu działania** określonego w niniejszym komunikacie;
- **szybkie podjęcie decyzji w sprawie stosowania ogólnej klauzuli pomostowej** (art. 48 ust. 7 TUE) w odniesieniu do kroku nr 1 w kwestiach, które nie mają bezpośredniego wpływu na prawa państw członkowskich do nakładania podatków, podstawy opodatkowania lub stawki podatkowe oraz w odniesieniu do kroku nr 2 w kwestiach, w których opodatkowanie wspiera inne cele polityczne, aby wprowadzić zasadę głosowania większością kwalifikowaną oraz zwykłą procedurę ustawodawczą. W tym celu wzywa się Radę Europejską do powiadomienia parlamentów narodowych o swojej inicjatywie i do zwrócenia się o zgodę Parlamentu Europejskiego;
- **rozważenie wykorzystania ogólnej klauzuli pomostowej** (art. 48 ust. 7 TUE) w odniesieniu do kroku nr 3, w obszarach, które są już w dużej mierze zharmonizowane, oraz w odniesieniu do kroku nr 4, czyli w przypadku innych inicjatyw, które są niezbędne dla jednolitego rynku i sprawiedliwego opodatkowania, do końca 2025 r., w celu przejścia do głosowania większością kwalifikowaną oraz zwykłej procedury ustawodawczej w tych dziedzinach.