



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.11.2020 r.
COM(2020) 728 final

2020/0323 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**w sprawie upoważnienia Niderlandów do wprowadzenia szczególnego środka
stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie
wspólnego systemu podatku od wartości dodanej**

UZASADNIENIE

Na podstawie art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywa VAT”¹) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów tej dyrektywy w celu uproszczenia poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 30 lipca 2020 r., Niderlandy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w celu wyłączenia z prawa do odliczenia podatku VAT nałożonego na towary i usługi, które są wykorzystywane przez podatnika w ponad 90 % do jego użytku prywatnego lub użytku prywatnego jego pracowników lub ogólnie do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa lub do działalności niebędącej działalnością gospodarczą.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE pismami z dnia 10 września 2020 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Niderlandy. Pismem z dnia 11 września 2020 r. Komisja powiadomiła Niderlandy, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Art. 168 dyrektywy 2006/112/WE stanowi, że podatnik jest uprawniony do odliczenia podatku VAT nałożonego na towary lub usługi zakupione na potrzeby swoich opodatkowanych transakcji. Art. 168a ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE stanowi, że podatek VAT od wydatków związanych z nieruchomością stanowiącą część majątku przedsiębiorstwa danego podatnika i wykorzystywaną zarówno do celów prowadzonej przez niego działalności, jak i do celów innych niż prowadzona działalność, podlega odliczeniu wyłącznie do wysokości udziału procentowego, w jakim dana nieruchomość została wykorzystana do celów działalności prowadzonej przez podatnika. Zgodnie z art. 168a ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE państwa członkowskie mogą również stosować tę zasadę w odniesieniu do wydatków związanych z innymi określonymi składnikami majątku przedsiębiorstwa.

Środek stosowany przez Niderlandy odbiega jednak od wymienionych zasad i w całości wyłącza z zakresu prawa do odliczenia podatek VAT od towarów i usług wykorzystywanych przez podatnika w ponad 90 % do celów prywatnych lub do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa, w tym do działalności niebędącej działalnością gospodarczą.

Próg 90 % ma związek ze stosowaniem tej stawki w Niderlandach do celów podatku od osób prawnych i podatku dochodowego. Wykorzystanie towarów i usług w ponad 90 % do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa oznacza, że inwestycje są prawie w całości wykorzystywane przez przedsiębiorcę lub jego pracowników do prywatnego użytku lub ogólnie do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa lub do działalności niebędącej działalnością gospodarczą, w związku z czym inwestycje tych nie uznaje się za inwestycje gospodarcze.

W swoim wniosku Niderlandy twierdzą, że ze względu na fakt, iż każdy, kto regularnie dostarcza towary lub świadczy usługi za wynagrodzeniem, posiada status podatnika, niderlandzkie organy podatkowe w obecnej gospodarce (cyfrowej) mają do czynienia

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

z licznymi osobami prywatnymi, osobami prowadzącymi działalność w niepełnym wymiarze godzin lub mikroprzedsiębiorstwami o bardzo niskim obrocie. Podmioty te mogą odliczyć VAT od swoich nakładów/kosztów. Są to na przykład właściciele paneli fotowoltaicznych, uczestnicy gospodarki dzielenia się, którzy wynajmują swoje samochody lub domy, osoby wykonujące pracę na własny rachunek i niezatrudniające personelu itp. Cienka granica między działalnością zawodową a prywatną tych osób prowadzi w praktyce do dość szerokiej dyskusji na temat tego, w jakim zakresie mają one prawo do odliczenia naliczonego podatku VAT, przy czym prawo to jest dla nich często bardzo ograniczone.

Niderlandy poinformowały Komisję, że w przypadku tych podatników zarządzanie prawem do odliczenia naliczonego podatku za pośrednictwem regularnych deklaracji VAT i korekt do nich prowadzi do nieproporcjonalnych obciążeń zarówno dla zainteresowanych podatników, jak i dla administracji podatkowych.

Prowadzi to ponadto do nieuzasadnionej korzyści w zakresie przepływów pieniężnych w stosunku do podatników, którzy wykorzystują przedmiotowe towary i usługi w 100 % do celów działalności gospodarczej. Podatnicy, którzy wykorzystują te towary i usługi jedynie w niewielkim stopniu do celów działalności gospodarczej, nadal mają prawo do odliczenia podatku w 100 %. Ponadto przepisy dotyczące VAT charakteryzują się wysokim stopniem złożoności dla mikroprzedsiębiorstw, które nie mogą sobie pozwolić na wsparcie prawne, co wiąże się z dużym ryzykiem błędów i uchylania się od opodatkowania, a tym samym utrudnia zapewnienie przestrzegania przepisów. Ten ostatni argument znajduje potwierdzenie w przykładzie właścicieli paneli fotowoltaicznych, którzy stają się podatnikami w odniesieniu do energii, którą produkują i dostarczają do sieci elektroenergetycznej, przy czym odliczają całość podatku VAT od zakupionych paneli, a nawet dodają koszty takie jak cena zakupu gruntu budowlanego i domów, na których instalują panele fotowoltaiczne. Ponieważ korzystanie z garaży i domów jest przeznaczone przede wszystkim do użytku prywatnego, sytuacja ta prowadzi do skomplikowanych dyskusji na temat prawa do odliczenia naliczonego podatku VAT oraz prawidłowego stosowania tego prawa.

W konsekwencji przedmiotowy środek szczególny stanowi ułatwienie zarówno dla administracji podatkowej, jak i przedsiębiorców, ponieważ usuwa konieczność monitorowania sposobu wykorzystania towarów i usług, w odniesieniu do których w momencie ich nabycia zastosowano wyłączenie z prawa do odliczenia, w szczególności w odniesieniu do ewentualnego opodatkowania wykorzystania do celów prywatnych zgodnie z art. 16 lub 26 dyrektywy 2006/112/WE. Z tego też względu właściwe jest upoważnienie do stosowania środka stanowiącego odstępstwo.

Oczekuje się, że środek ten będzie miał niewielki wpływ na ogólne dochody podatkowe. Pierwotne odliczenie podatku jest obecnie korygowane do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez zastosowanie korekty na podstawie art. 16 i 26 dyrektywy 2006/112/WE. Oczekuje się, że środek ten nie będzie miał wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z VAT.

Jakiegokolwiek środki stanowiące odstępstwo powinny być jednak ograniczone w czasie, aby można było ocenić, czy warunki oraz skutki, na których opiera się odstępstwo, nadal występują. W związku z tym proponuje się przyznanie upoważnienia do stosowania odstępstwa do końca 2023 r. oraz zwrócenie się do Niderlandów – jeśli państwo to przewiduje dalsze przedłużenie stosowania odstępstwa po 2023 r. – o przedstawienie najpóźniej do dnia 31 marca 2023 r., wraz z wnioskiem o przedłużenie, sprawozdania zawierającego weryfikację stosowanego wskaźnika proporcji wykorzystania towarów i usług do celów prowadzenia przedsiębiorstwa i do celów innych niż jego prowadzenie, stanowiącego podstawę wyłączenia z prawa do odliczenia podatku.

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

Podobne odstępstwa w odniesieniu do ograniczenia prawa do odliczenia zostały przyznane innym państwom członkowskim – Austrii² i Niemcom³.

Niezależnie od wcześniejszych inicjatyw mających na celu ustanowienie przepisów określających kategorie wydatków, które mogą podlegać ograniczeniom w zakresie prawa do odliczenia VAT⁴, takie odstępstwo jest stosowne w oczekiwaniu na harmonizację odnośnych przepisów na szczeblu UE.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

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

Biorąc pod uwagę przepis dyrektywy VAT będący podstawą wniosku, należy stwierdzić, że wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

- **Proporcjonalność**

Decyzja dotyczy upoważnienia udzielanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres odstępstwa, przedmiotowy szczególny środek jest proporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest uproszczenie oraz zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Środek stanowiący odstępstwo pozwoliłby uniknąć sytuacji, w której podatek VAT od inwestycji, które są jedynie w niewielkim stopniu wykorzystywane do celów działalności gospodarczej, byłby najpierw w całości odliczany tak, jakby był wykorzystywany wyłącznie do celów działalności gospodarczej, a następnie korygowany tak, aby odzwierciedlał rzeczywiste marginalne wykorzystanie do tych celów, co wiązałoby się z koniecznością ciągłego spełniania wymogów administracyjnych i sprawozdawczych. Zastosowanie przedmiotowego środka sprawia, że wykorzystanie do celów prywatnych nie musi już podlegać corocznemu przeglądowi i korekcie, a właściwa administracja podatkowa nie musi monitorować zmian proporcji wykorzystania do celów prywatnych/do celów działalności gospodarczej w okresie przeglądu.

- **Wybór instrumentu**

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1487 z dnia 2 października 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2009/1013/UE upoważniającą Republikę Austrii do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 251 z 5.10.2018, s. 33.

³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/2060 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca decyzję 2009/791/WE upoważniającą Niemcy do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 282 z 12.11.2018, s. 8.

⁴ COM(2004) 728 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 24 z 29.1.2005, s. 10), wycofany w dniu 21 maja 2014 r. (Dz.U. C 153 z 21. 5. 2014, s. 3).

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE odstępstwo od wspólnych zasad dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie po uzyskaniu zgody Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Niniejszy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Niderlandy i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Celem wniosku jest zwalczanie niektórych form unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania oraz uproszczenie procedury poboru podatku VAT, w związku z czym wniosek powinien mieć pozytywne skutki zarówno dla przedsiębiorstw, jak i administracji. Wspomniane rozwiązanie zostało uznane przez Niderlandy za odpowiedni środek i jest porównywalne z wcześniejszymi i obecnie obowiązującymi odstępstwami.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek zawiera klauzulę wygaśnięcia; automatyczny termin upływa w dniu 31 grudnia 2023 r.

W przypadku gdyby Niderlandy uznały, że konieczne jest ponowne przedłużenie obowiązywania odstępstwa na okres po 2023 r., powinny przedstawić Komisji sprawozdanie zawierające przegląd stawki procentowej ograniczenia wraz z wnioskiem o przedłużenie odstępstwa najpóźniej do dnia 31 marca 2023 r.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

w sprawie upoważnienia Niderlandów do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹, w szczególności jej art. 395 ust. 1 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE regulują prawo podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) nałożonego na dostarczane mu towary i świadczone na jego rzecz usługi wykorzystywane na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika.
- (2) Pismem, które wpłynęło do Komisji w dniu 30 lipca 2020 r., Niderlandy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do wprowadzenia środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w celu całkowitego wyłączenia z prawa do odliczenia podatku VAT nałożonego na towary i usługi podatników wykorzystujących te towary i usługi w ponad 90 % do swojego użytku prywatnego lub użytku prywatnego swoich pracowników lub ogólnie do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa lub do działalności niebędącej działalnością gospodarczą.
- (3) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE pismem z dnia 10 września 2020 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Niderlandy. Pismem z dnia 11 września 2020 r. Komisja powiadomiła Niderlandy o tym, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.
- (4) Celem szczególnego środka jest uproszczenie procedury naliczania i poboru VAT oraz przeciwdziałanie niektórym formom uchylania się i unikania płacenia podatku. Jedynie w nieznacznym stopniu wpływa on na kwotę podatku należnego na końcowym etapie konsumpcji.
- (5) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Niderlandy stan faktyczny i prawny, który uzasadnia stosowanie przedmiotowego środka szczególnego nadal się utrzymuje. Należy zatem upoważnić Niderlandy do zastosowania przedmiotowego środka szczególnego, nie dłużej jednak niż do dnia 31 grudnia 2023 r. w celu umożliwienia weryfikacji konieczności i skuteczności stosowania tego środka oraz

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

będącego jego podstawą wskaźnika proporcji wykorzystania towarów i usług do celów prowadzenia przedsiębiorstwa i do celów innych niż jego prowadzenie.

- (6) W przypadku gdyby Niderlandy uznały, że konieczne jest przedłużenie okresu obowiązywania upoważnienia na okres po 2023 r., powinny przedłożyć Komisji wniosek do dnia 31 marca 2023 r. wraz ze sprawozdaniem dotyczącym stosowania przedmiotowego środka, które powinno obejmować weryfikację stosowanego wskaźnika proporcji.
- (7) Odstępstwo będzie miało jedynie nieistotny wpływ na ogólną kwotę podatku pobieranego w końcowym etapie konsumpcji i nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu podatku od wartości dodanej.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Na zasadzie odstępstwa od art. 168 i art. 168a dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Niderlandy do wyłączenia z prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) nałożonego na towary i usługi wykorzystywane w ponad 90 % do celów prywatnych podatnika lub jego pracowników lub ogólnie do celów innych niż prowadzenie przedsiębiorstwa lub do działalności niebędącej działalnością gospodarczą.

Artykuł 2

Niniejszą decyzję stosuje się od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2023 r.

Ewentualny wniosek o upoważnienie do przedłużenia środka stanowiącego odstępstwo zatwierdzonego niniejszą decyzją należy przedłożyć Komisji do dnia 31 marca 2023 r.

Do takiego wniosku dołącza się sprawozdanie dotyczące stosowania tego środka stanowiącego odstępstwo, obejmujące weryfikację stosowanego wskaźnika proporcji dotyczącego prawa do odliczenia VAT na podstawie niniejszej decyzji.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Niderlandów.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*