



Bruksela, dnia 15.12.2022 r.
COM(2022) 727 final

2022/0421 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**zmieniająca decyzję wykonawczą Rady 2013/676/UE w odniesieniu do przedłużenia
upoważnienia Rumunii do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego
odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku
od wartości dodanej**

UZASADNIENIE

Zgodnie z 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 wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem zarejestrowanym przez Komisję 8 kwietnia 2022 r. Rumunia zwróciła się o upoważnienie do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT, w którym określa się osobę zobowiązaną do zapłaty VAT. Pismem zarejestrowanym 28 czerwca 2022 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje dotyczące wniosku Rumunii, która udzieliła odpowiedzi pismem zarejestrowanym 22 sierpnia 2022 r.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z 1 września 2022 r. Komisja poinformowała wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Hiszpanii, a pismem z 2 września 2022 r. Hiszpanię, o wniosku złożonym przez Rumunię. Pismem z 5 września 2022 r. Komisja powiadomiła Rumunię, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Zgodnie z zasadą ogólną określoną w art. 193 dyrektywy VAT do zapłaty podatku VAT zobowiązany jest zwykle podatnik dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą stosować środki stanowiące odstępstwo od przepisów dyrektywy VAT w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania, jeżeli środki te zostały zatwierdzone przez Radę.

W 2009 r. Rumunia wystąpiła z wnioskiem o odstępstwo, aby otrzymać upoważnienie do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia, m.in. do dostaw produktów drzewnych. Na mocy przedmiotowej procedury osobą zobowiązaną do zapłaty VAT staje się podatnik będący odbiorcą dostaw. Produkty drzewne obejmują w szczególności drzewostan, drewno okrągłe lub łupane, drewno opałowe, produkty z drewna, drewno bez oblin lub rozdrobnione, a także drewno surowe lub przetworzone lub półprodukty z drewna.

Środek stanowiący odstępstwo dla Rumunii został pierwotnie przyznany decyzją wykonawczą Rady 2010/583/UE² do 31 grudnia 2013 r., a w odniesieniu do produktów drzewnych został następnie przedłużony decyzją wykonawczą Rady 2013/676/UE³ do 31

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Decyzja wykonawcza Rady 2010/583/UE z dnia 27 września 2010 r. w sprawie upoważnienia Rumunii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 256 z 30.9.2010, s. 27).

³ Decyzja wykonawcza Rady 2013/676/UE z dnia 15 listopada 2013 r. upoważniająca Rumunię do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 316 z 27.11.2013, s. 31).

grudnia 2016 r., decyzją wykonawczą Rady (UE) 2016/1206⁴ do 31 grudnia 2019 r. oraz decyzją wykonawczą Rady (UE) 2019/1593⁵ do 31 grudnia 2022 r.

Obecnie Rumunia wystąpiła ponownie o przedłużenie okresu obowiązywania odstępstwa w odniesieniu do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do dostaw produktów drzewnych.

Na podstawie sprawozdania sporządzonego przez Rumunię, przedstawionego wraz z wnioskiem o przedłużenie obowiązywania tego środka, wyznaczenie odbiorcy jako osoby zobowiązanej do zapłaty podatku VAT w przypadku dostaw wyżej wspomnianych produktów drzewnych umożliwiło zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania lub unikaniu opodatkowania w tym sektorze charakteryzującym się dużą ilością małych odsprzedawców i pośredników, którzy byli trudni do kontrolowania.

Odstępstwa są z reguły przyznawane na określony czas, tak aby umożliwić ocenę, czy środek szczególnie jest właściwy i skuteczny, a także by dać państwom członkowskim czas na wprowadzenie innych konwencjonalnych środków służących rozwiązaniu danego problemu do czasu wygaśnięcia środka stanowiącego odstępstwo. Odstępstwo umożliwiające skorzystanie z mechanizmu odwrotnego obciążenia jest przyznawane tylko w wyjątkowych przypadkach, w odniesieniu do szczególnych obszarów podatnych na nadużycia finansowe, i stanowi środek ostateczny.

Rumunia wyjaśniła, że w tym celu podjęto kroki w celu wprowadzenia do prawa krajowego konwencjonalnych środków zwalczania oszustw związanych z VAT i zapobiegania ich dalszemu rozprzestrzenianiu się w sektorze drewna; mowa tu m.in. o projektach z zakresu transformacji cyfrowej (RO e-Factura), połączeniu kas fiskalnych, JPK, monitorowaniu zakupów i dostaw oraz systemie RO e-Transport (monitorowanie transportu na terytorium kraju).

Ponieważ jednak wdrażanie tych środków jest nadal na wczesnym etapie, Rumunia uważa, że aby utrzymać tendencję spadkową w zakresie uchylania się od opodatkowania w sektorze drewna, konieczne jest dalsze stosowanie odwrotnego obciążenia w tym sektorze po 1 stycznia 2023 r.

Przedłużenie obowiązywania odstępstwa na kolejny ograniczony okres można więc uznać za uzasadnione, gdyż wydaje się, że środek nie ma negatywnego wpływu na oszustwa na poziomie detalicznym, w innych sektorach lub w innych państwach członkowskich. Biorąc pod uwagę niezmienną sytuację prawną i faktyczną, proponuje się zatem przedłużenie po raz ostatni środka stanowiącego odstępstwo i zezwolenie Rumunii na jego stosowanie do 31 grudnia 2025 r.

W związku z tym do czasu wygaśnięcia niniejszego odstępstwa Rumunia powinna w pełni wdrożyć wyżej wymienione konwencjonalne środki w celu zwalczania dalszego rozpowszechniania się oszustw związanych z VAT w sektorze drewna i zapobiegania temu

⁴ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/1206 z dnia 18 lipca 2016 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2013/676/UE upoważniającą Rumunię do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 198 z 23.7.2016, s. 47).

⁵ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1593 z dnia 24 września 2019 r. zmieniająca decyzję wykonawczą Rady 2013/676/UE upoważniającą Rumunię do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 248 z 27.9.2019, s. 69).

zjawisku. W rezultacie nie powinna zachodzić dalsza potrzeba stosowania odstępstwa od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do wspomnianych dostaw.

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

Podobne odstępstwa dotyczące art. 193 dyrektywy VAT zostały przyznane innym państwom członkowskim: Portugalii⁶, Litwie⁷ i Łotwie⁸.

Proponowany środek jest zatem zgodny z obowiązującymi przepisami dyrektywy VAT.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

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

Biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy VAT, na których opiera się przedmiotowy wniosek, zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

- **Proporcjonalność**

Niniejsza decyzja dotyczy upoważnienia przyznanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Biorąc pod uwagę ograniczony zasięg odstępstwa, środek szczególny jest proporcjonalny do wyznaczonego celu.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

⁶ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1592 z dnia 24 września 2019 r. w sprawie upoważnienia Portugalii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 248 z 27.9.2019, s. 67).

⁷ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1920 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2010/99/UE upoważniającą Republikę Litewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 311 z 7.12.2018, s. 34).

⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/81 z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej 2009/1008/UE upoważniającej Republikę Łotewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 13 z 20.1.2022, s. 49).

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

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

- **Ocena skutków**

Jednym z najczęstszych rodzajów oszustw jest włączenie do sieci dystrybucji drewna i produktów z drewna przedsiębiorstw, które pobierają VAT, nie wpłacają go do budżetu państwa, a następnie znikają. Ich klienci, korzystając z prawa do odliczenia VAT, ubiegają się następnie o zwrot kwot, które nigdy nie zostały wpłacone do budżetu państwa.

Produkty drzewne mają największy udział w rumuńskiej gospodarce leśnej. Pod koniec 2020 r. powierzchnia lasów w Rumunii wynosiła 6 604 200 ha, co stanowi 27,66 % całkowitej powierzchni gruntów tego kraju.

Mechanizm odwrotnego obciążenia, będący wnioskowanym środkiem szczególnym, ma zastosowanie wyłącznie do transakcji między podatnikami zarejestrowanymi do celów VAT w Rumunii. Mechanizm odwrotnego obciążenia mógłby mieć wpływ na podatników w innych państwach członkowskich, tylko gdy mają oni obowiązek rejestracji do celów VAT w Rumunii. W takich przypadkach podlegaliby oni tym samym przepisom dotyczącym VAT co przedsiębiorcy rumuńscy.

Mechanizm odwrotnego obciążenia zmniejszył ryzyko zwrotu kwot, które nigdy nie zostały wpłacone do budżetu państwa, z powodu oszustw karuzelowych.

Inne pozytywne skutki odwrotnego obciążenia to:

- zwiększenie konkurencyjności producentów w celu przeciwdziałania zakłóceniom powodowanym przez podmioty działające na czarnym rynku;
- znaczny spadek udziału szarej strefy w tym obszarze gospodarki, co prowadzi do wzrostu dochodów budżetu państwa.

W związku z powyższym, przy średnim wzroście kwoty VAT przypadającej na podatnika o 46 077 RON, Rumunia uważa, że stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do dostaw drewna i produktów z drewna osiągnęło swoje cele w zakresie zwalczania oszustw związanych z VAT i zapobiegania ich rozprzestrzenianiu się.

Chociaż Rumunia osiągnęła pozytywne wyniki w walce z oszustwami, stosując mechanizm odwrotnego obciążenia w tym sektorze, zjawisko to nadal istnieje, choć na mniejszą skalę⁹.

Przedłużenie okresu stosowania środka nie będzie miało negatywnego wpływu na łączną kwotę dochodów z VAT pobieranych na końcowym etapie konsumpcji, a tym samym nie ma negatywnego wpływu na kwotę zasobów własnych Unii z tytułu VAT.

⁹ Zgodnie z corocznym przeglądem kontroli podatkowych przeprowadzonych u podatników z kodem NACE „produkty drzewne” w latach 2018–2021 liczba przypadków oszustw zmniejszyła się, co zgłosiła Rumunia w swoim wniosku.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek jest ograniczony w czasie.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą Rady 2013/676/UE w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia Rumunii do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 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,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 193 dyrektywy 2006/112/WE do zapłaty podatku od wartości dodanej („VAT”) zobowiązany jest, co do zasady, podatnik dostarczający towary lub świadczący usługi.
- (2) Decyzjami wykonawczymi Rady 2010/583/UE² i 2013/676/UE³ upoważniono Rumunię do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE („środek szczególny”) polegającego na wyznaczeniu podatnika, na rzecz którego dokonywane są przez podatników dostawy produktów drzewnych, jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT od tych dostaw. Upoważnienie przyznane decyzją wykonawczą 2013/676/UE zostało przedłużone do 31 grudnia 2022 r.
- (3) Pismem zarejestrowanym przez Komisję 11 kwietnia 2022 r. Rumunia wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego zatwierdzonego decyzją wykonawczą 2013/676/UE po 31 grudnia 2022 r. W piśmie z 28 czerwca 2022 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje dotyczące wniosku Rumunii. Rumunia udzieliła odpowiedzi w piśmie, które wpłynęło do Komisji 22 sierpnia 2022 r.
- (4) Pismem z 1 września 2022 r. Komisja przekazała wniosek złożony przez Rumunię pozostałym państwom członkowskim, z wyjątkiem Hiszpanii, zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE. Pismem z 2 września 2022 r. Komisja

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Decyzja wykonawcza Rady 2010/583/UE z dnia 27 września 2010 r. w sprawie upoważnienia Rumunii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 256 z 30.9.2010, s. 27).

³ Decyzja wykonawcza Rady 2013/676/UE z dnia 15 listopada 2013 r. upoważniająca Rumunię do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 316 z 27.11.2013, s. 31).

przekazała ten wniosek Hiszpanii. Pismem z 5 września 2022 r. Komisja powiadomiła Rumunię, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

- (5) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Rumunię w jej wniosku faktyczna sytuacja, która uzasadniała zastosowanie środka szczególnego, nie uległa zmianie. Ponadto analiza przedstawiona przez władze rumuńskie wskazuje na to, że środek szczególny okazał się skuteczny w ograniczaniu zjawiska uchylania się od opodatkowania. Środek szczególny nie ma negatywnego wpływu na zasoby własne Unii z tytułu VAT.
- (6) Środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonych celów, ponieważ ogranicza się do ściśle określonych operacji w sektorze, który stwarza poważne problemy w postaci uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Ponadto dalsze stosowanie tego środka nie będzie wywierało niepożądanego wpływu na zapobieganie oszustwom na poziomie sprzedaży detalicznej ani w innych sektorach czy w innych państwach członkowskich.
- (7) Aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności środka szczególnego, prawo do stosowania odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na ograniczony okres. Upoważnienie do stosowania odstępstwa daje państwom członkowskim czas na wprowadzenie na poziomie krajowym innych konwencjonalnych środków umożliwiających monitorowanie przemieszczania materiałów, płatności VAT i przestrzegania przepisów przez podatników, co do czasu wygaśnięcia środka stanowiącego odstępstwo powinno rozwiązać dany problem i uczynić przedłużenie upoważnienia zbędnym. Odstępstwo umożliwiające skorzystanie z procedury odwrotnego obciążenia jest przyznawane tylko w wyjątkowych przypadkach, w odniesieniu do szczególnych obszarów podatnych na nadużycia finansowe, i stanowi środek ostateczny. W związku z tym przed wygaśnięciem przedłużonego upoważnienia na podstawie niniejszej decyzji wykonawczej Rumunia powinna wdrożyć inne konwencjonalne środki w celu zwalczania oszustw związanych z VAT na rynku drewna i zapobiegania im, tak by kolejne przedłużenie okresu obowiązywania środka szczególnego nie było już konieczne.
- (8) Należy zatem przedłużyć upoważnienie określone w decyzji wykonawczej 2013/676/UE. Przedłużenie upoważnienia dla Rumunii powinno być ograniczone w czasie, aby umożliwić ocenę skuteczności i adekwatności środka szczególnego.
- (9) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą 2013/676/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W art. 1 decyzji wykonawczej 2013/676/UE datę „31 grudnia 2022 r.” zastępuje się datą „31 grudnia 2025 r.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rumunii.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*