

Bruksela, 9 czerwca 2017 r.
(OR. en)

10042/17

LIMITE

FISC 129
ECOFIN 503

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2016/0406 (CNS)

NOTA

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Nr poprz. dok.:	7120/17 FISC 62 ECOFIN 188 + COR 1
Nr dok. Kom.:	15817/16 FISC 241 IA 145
Dotyczy:	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu – Podejście ogólne

I. WPROWADZENIE

1. Na posiedzeniu Rady Ecofin w dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja złożyła następujące oświadczenie, które ma zostać włączone do protokołu: „Komisja zobowiązuje się do przedstawienia przed końcem bieżącego roku wniosku ustawodawczego umożliwiającego poszczególnym państwom członkowskim korzystanie z odstępstwa od wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zastosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia do krajowych transakcji dostaw towarów i świadczenia usług powyżej określonego progu oraz zapewniającego ochronę rynku wewnętrznego”.
2. W związku z tym w dniu 21 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu (dok. 15817/16 FISC 241).

3. Po raz pierwszy wniosek ten był omawiany w ramach prezydencji maltańskiej na posiedzeniu Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych w dniu 26 stycznia 2017 r. Pierwszy tekst kompromisowy został przygotowany przez prezydencję i omówiony na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych w dniu 22 lutego 2017 r. Drugi tekst kompromisowy został przedstawiony i omówiony na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych w dniu 8 marca 2017 r. Następnie tekst ten został zaktualizowany z myślą o posiedzeniu Coreperu w dniu 15 marca 2017 r. i posiedzeniu Rady w dniu 21 marca 2017 r. (dok. 7118/17 FISC 61).
4. Prezydencja odnotowała wskazówki ministrów, a także nierozstrzygnięte kwestie, które posłużą jako podstawa dalszych prac na ten temat w Radzie.
5. Dalsze prace podjęto na posiedzeniach Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych 4 kwietnia i 19 maja 2017 r. Na posiedzeniu 4 kwietnia państwa członkowskie omówiły nowy tekst kompromisowy przedstawiony przez prezydencję. Na wniosek Służba Prawna Rady wydała w dniu 12 maja 2017 r. opinię prawną na temat zgodności tego wniosku z traktatami.
6. Na tej podstawie przygotowano nowy tekst kompromisowy, a następnie przeprowadzona została dyskusja na posiedzeniu Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla w dniu 6 czerwca 2017 r.

II. AKTUALNA SYTUACJA

7. Podczas pierwszych dyskusji niektóre państwa członkowskie poparły zasadę ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia (GRCM), natomiast inne wykazywały sceptycyzm, ale i otwartość na dalsze dyskusje. Inna grupa państw członkowskich zgłosiła ogólne lub polityczne zastrzeżenia weryfikacji.
8. W swoim tekście kompromisowym prezydencja zajęła się niektórymi problemami wskazanymi przez państwa członkowskie. W następstwie opinii prawnej wydanej przez Służbę Prawną Rady wprowadzono dodatkowe środki ochronne i ograniczenia i w związku z tym prezydencja jest zdania, że najnowszy kompromis przedstawiony w dok. 10041/17 jest sprawiedliwy i wyważony.

W tym kontekście prezydencja pragnie zwrócić uwagę na cztery główne elementy kompromisu:

(1) Zakres przyszłej dyrektywy

9. Kilka państw członkowskich było zdania, że zakres zastosowania wniosku powinien obejmować wszystkie usługi i towary. Inne państwa członkowskie poparły zakres, jaki zaproponowano we wniosku Komisji, co oznacza, że odstępstwo miałyby zastosowanie jedynie do towarów i usług powyżej progu 10 000 EUR.
10. Biorąc pod uwagę, że przepisy postulowane we wniosku mają charakter odstępstwa, prezydencja proponuje utrzymanie progu 10 000 EUR (art. 199c ust. 1).

(2) Warunki uzyskiwania odstępstwa

11. Z dyskusji wynikało, że niektóre państwa członkowskie opowiedziały się za umieszczeniem w dyrektywie restrykcyjnych warunków, inne natomiast chciały większej elastyczności, a nawet były przeciwnie umieszczeniu jakichkolwiek warunków.
12. Z myślą o znalezieniu wyważonego kompromisu prezydencja proponuje utrzymać dane liczbowe zawarte we wniosku Komisji, tj. co najmniej 5 punktów procentowych powyżej mediany wspólnotowej luki w podatku VAT (art. 199c, ust. 1 lit. a)) i poziomemu 25 % w odniesieniu do oszustw karuzelowych w całkowitej luce w podatku VAT (art. 199c ust. 1 lit. b)). Utrzymano też warunek mówiący o tym, że państwo członkowskie musi dowieść, że inne niż odstępstwo środki kontrolne są niewystarczające do zwalczania oszustw karuzelowych na jego terytorium (art. 199c ust. 1 lit. c)).
13. Niemniej jednak prezydencja dodała dodatkowe środki ochronne w odniesieniu do odstępstwa w postaci wyjaśnień i dodatkowych wymogów służących ograniczeniu zakresu odstępstwa do tego, co jest proporcjonalne w stosunku do zamierzonego celu.

14. Wyjaśnienia odnoszą się do środków kontrolnych określonych w art. 199c ust. 1 lit. c), a dodatkowe warunki polegają na tym, że dane państwo członkowskie musi dowieść, że szacowane zyski pod względem przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków, jakich oczekuje się w wyniku wprowadzenia GRCM, przewyższają oczekiwane całkowite dodatkowe obciążenia dla przedsiębiorstw i administracji podatkowych o co najmniej 25 % (art. 199c ust. 1 lit. d)), oraz że w wyniku wprowadzenia GRCM przedsiębiorstwa i administracje podatkowe nie będą ponosiły kosztów przewyższających koszty poniesione w wyniku stosowania innych środków kontrolnych (art. 199c ust. 1 lit. e)).
15. Warto przypomnieć, że wszystkie te warunki muszą zostać spełnione, aby państwo członkowskie mogło przedłożyć Komisji stosowny wniosek, zanim będzie można je uznać za kwalifikujące się do stosowania odstępstwa w postaci GRCM.

(3) Uchylenie odstępstwa: rola Rady i Komisji

16. Wniosek Komisji przewidywał, że w przypadku znacznego negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny Komisja może uchylić wszystkie przyznane wcześniej odstępstwa. Przyznanie Komisji takiej możliwości wywołało obawy w niektórych państwach członkowskich. W związku z tym omówiono kwestię udziału Rady zamiast Komisji w procesie uchylania odstępstwa. Większość państw członkowskich była zdania, że uprawnienia do przyjmowania i uchylania odstępstw powinny pozostać w gestii Rady.
17. Jeżeli Rada podejmowałaby decyzję w sprawie uchylenia odstępstwa w zwykły sposób, zgodnie z zasadą jednomyślności, wszystkie państwa członkowskie, w tym państwa członkowskie stosujące odstępstwo, musiałyby poprzeć to uchylenie. Mogłoby to doprowadzić do sytuacji, w której, w praktyce, bardzo trudno byłoby uzyskać zgodę państw członkowskich korzystających z odstępstwa.

18. Aby system mógł działać, prezydencja proponuje zastosowanie procedury odwróconej jednomyślności. Procedura ta oznaczałaby, że jeżeli spełnione zostałyby określone kryteria, Komisja przedstawiałaby wniosek mający na celu uchylenie odstępstwa przyznanego jednemu państwu członkowskiemu. Taki wniosek zostałby przyjęty, a co za tym idzie odstępstwo uchylone, chyba że Rada w terminie 30 dni jednomyślnie postanowiłaby odrzucić wniosek Komisji w sprawie uchylenia („zasada odwróconej jednomyślności”) (art. 199c ust. 5).
19. Nie udało się osiągnąć jednomyślnego poparcia dla tej kwestii na szczeblu technicznym, ponieważ niektóre państwa członkowskie, które opowiadają się za GRCM, argumentowały, że chociaż odstępstwo byłoby przyznawane na pięć lat, zastosowanie procedury uchylającej mogłoby *de facto* prowadzić do skrócenia okresu obowiązywania odstępstwa. W związku z tym nie popierają one procedury głosowania na zasadzie odwróconej jednomyślności jako takiej. Prezydencja jest jednak zdania, że takie rozwiązanie jest najbardziej odpowiednie, by zapewnić solidne prawne podstawy funkcjonowania tego odstępstwa w praktyce.

(4) Czas obowiązywania odstępstwa

20. We wniosku przewidziano, że okres obowiązywania odstępstwa wyniesie pięć lat (czyli do dnia 30 czerwca 2022 r.) Niektóre państwa członkowskie wyraziły obawy, że ze względu na zmiany administracyjne, które należy wprowadzić do ustawodawstw krajowych, oraz na obciążenia dla przedsiębiorstw związane z wdrożeniem systemu, okres ten jest zbyt krótki. Inne delegacje były zdania, że – z uwagi na jego eksperymentalny charakter – odstępstwo powinno być ograniczone do dwóch lub trzech lat lub, przynajmniej, nie powinno obowiązywać dłużej niż pięć lat.
21. Wydaje się, że na poziomie technicznym istnieje pewna zbieżność opinii co do pięcioletniego okresu obowiązywania odstępstwa. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia w sprawie daty rozpoczęcia i zakończenia obowiązywania odstępstwa, w związku z czym prezydencja umieściła te daty w nawiasach kwadratowych w art. 199c ust. 7 i art. 2, aby ministrowie omówili tę kwestię.

III. DALSZE DZIAŁANIA

22. W związku z powyższym Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o zaproponowanie Radzie, by – na podstawie niniejszej noty – na swoim najbliższym posiedzeniu:

- omówiła kwestie przedstawione w części II niniejszej noty; oraz
 - wypracowała podejście ogólne do tekstu kompromisowego przedstawionego w dok. 10041/17 FISC 128.
-