



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 21 czerwca 2019 r.
(OR. en)

10603/19

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2019/0137(NLE)

FISC 296
ECOFIN 667

WNIOSEK

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 21 czerwca 2019 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii
Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2019) 283 final

Dotyczy: Wniosek dotyczący DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY upoważniającej
Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia
stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2019) 283 final.

Załącznik: COM(2019) 283 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.6.2019 r.
COM(2019) 283 final

2019/0137 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**upoważniająca Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia
stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W dniu 20 grudnia 2018 r. Rada przyjęła, w drodze zmiany dyrektywy VAT¹, dyrektywę (UE) 2018/2057 w odniesieniu do tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia („GRCM”) w przypadku transakcji powyżej progu 17 500 EUR².

Jest to zgodne z planem działania w sprawie VAT³, w którym Komisja ogłosiła swoje zamiary w odniesieniu do wprowadzenia docelowego systemu VAT dla transgranicznych wewnątrzunijnych transakcji handlowych między przedsiębiorstwami⁴. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że wdrożenie takiego docelowego systemu VAT zajmie kilka lat, niektóre państwa członkowskie zwróciły się o pilne wprowadzenie w międzyczasie szczególnych środków w celu zwalczania oszustw karuzelowych⁵. Państwa te zwróciły się w szczególności o umożliwienie wprowadzenia tymczasowego GRCM, co w następstwie wniosku Komisji w tym zakresie⁶ doprowadziło do przyjęcia dyrektywy (UE) 2018/2057 (zwanej dalej „dyrektywą GRCM”).

Na mocy tej dyrektywy państwa członkowskie spełniające określone kryteria mają możliwość wnioskowania o udzielenie upoważnienia do tymczasowego stosowania GRCM do dnia 30 czerwca 2022 r. W pismach, które wpłynęły do Komisji w dniach 21 stycznia 2019 r. i 22 marca 2019 r., Czechy zwróciły się z wnioskiem o udzielenie takiego upoważnienia i przedstawiły informacje mające na celu wykazanie, że spełniają odnośne kryteria.

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

² Dyrektywa Rady (UE) 2018/2057 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu (Dz.U. L 329 z 27.12.2018, s. 3-7).

³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT, W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje (COM(2016) 148 final z 7.4.2016).

⁴ W międzyczasie Komisja przyjęła niezbędne wnioski ustawodawcze:
Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej oraz wprowadzenia docelowego systemu opodatkowania handlu między państwami członkowskimi (COM(2017) 569 final z 4.10.2017).

Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie wprowadzenia szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT dotyczącego opodatkowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi (COM(2018) 329 final z 25.5.2018).

⁵ Źródłem oszustw karuzelowych (czasami nazywanych również „oszustwami typu »znikający podmiot gospodarczy«”) jest w szczególności obecne zwolnienie dostaw wewnątrzspółnotowych, które umożliwia zakup towarów bez VAT. Szereg podmiotów gospodarczych dopuszcza się następnie oszustw podatkowych w postaci nieodprowadzania do organów podatkowych VAT pobranego od ich klientów. Natomiast klienci ci, będąc w posiadaniu prawidłowych faktur, są uprawnieni do odliczenia podatku. Te same towary mogą być dostarczane wielokrotnie poprzez ponowne uwzględnienie na fakturze wewnątrzspółnotowych dostaw zwolnionych z VAT. Podobne oszustwo karuzelowe może również mieć miejsce w przypadku świadczenia usług.

⁶ COM(2016) 811 final z 21.12.2016.

Niniejszy wniosek nie powinien wykluczać trwających dyskusji na temat docelowego systemu VAT⁷.

- **Przyczyny i cele wniosku**

Kryteria, które należy spełnić, oraz procedura, którą należy stosować w celu uzyskania upoważnienia do stosowania GRM, zostały określone w nowym art. 199c ust. 1–4 dyrektywy VAT, dodanym dyrektywą GRM. W tej kwestii Czechy przedstawiły następujące informacje, wymagane w szczególności w art. 199c ust. 3.

1. Szczegółowe uzasadnienie spełnienia odpowiednich kryteriów (dyrektywa VAT: art. 199c ust. 3 lit. a) w związku z ust. 1)

1.1. Luka w podatku VAT wynosząca co najmniej 5 punktów procentowych powyżej średniej wspólnotowej luki w podatku VAT w 2014 r. zgodnie ze sprawozdaniem końcowym z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie luki w podatku VAT.

Luka w podatku VAT w Czechach, wyrażona jako odsetek ogółu zobowiązań podatkowych z tytułu VAT wyniosła w 2014 r. 16,14 % zgodnie z opublikowanym przez Komisję sprawozdaniem końcowym z 2016 r. z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie luki w podatku VAT⁸. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że mediana luki w podatku VAT w Unii Europejskiej (UE) wynosi 10,4 %. Luka w podatku VAT w Czechach była zatem wyższa od średniej unijnej luki w podatku VAT o ponad 5 punktów procentowych.

1.2. Na podstawie oceny skutków towarzyszącej wnioskowi ustawodawczemu dotyczącemu dyrektywy GRM udział oszustw karuzelowych w całkowitej luce w podatku VAT wynosi ponad 25 %.

Zgodnie z tą oceną skutków⁹ 28 % luki w podatku VAT w Czechach wynika z oszustw karuzelowych. W związku z powyższym kryterium to zostało spełnione.

1.3. Ustalono, że inne środki kontrolne oraz współpraca administracyjna w dziedzinie podatku VAT są niewystarczające do zwalczania oszustw karuzelowych.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Czechy państwo to zastosowało szereg konkretnych środków zwalczania oszustw związanych z VAT. Poniżej przedstawiono przegląd tych środków, a także ocenę funkcjonowania i skuteczności tych środków dokonaną przez Czechy. Dalej przedstawiono dokonaną przez Czechy ocenę współpracy administracyjnej z innymi państwami członkowskimi w dziedzinie podatku VAT.

1.3.1. Stosowanie sektorowego mechanizmu odwrotnego obciążenia

Na podstawie art. 199 i 199a dyrektywy VAT Czechy rozszerzyły stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia na dostawy w wielu sektorach, m.in.: roboty budowlane, pracownicy sektora budowlanego, nieruchomości, w przypadku których dostawca zdecydował się na opodatkowanie, odpady i złom, towary stanowiące zabezpieczenie i dostarczane w ramach realizacji tego zabezpieczenia, towary, na które przyznano zastrzeżenie własności na rzecz

⁷ COM(2018) 329 final z 25.5.2018.

⁸ Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), badanie i sprawozdania dotyczące luki w podatku VAT w państwach członkowskich UE-28: sprawozdanie końcowe ([TAXUD/2015/CC/131](#)) z 2016 r., s. 19.

⁹ SWD(2016) 457 final z 21.12.2016, s. 39.

cesjonariusza i które są dostarczane w ramach wykonywania tego prawa przez cesjonariusza, nieruchomości będące własnością dłużnika wskazanego w wyroku i dostarczane w ramach procedury przymusowej sprzedaży, uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych, telefony komórkowe, układy scalone, certyfikaty dotyczące gazu i energii elektrycznej, niektóre usługi telekomunikacyjne, konsole do gier, laptopy, zboża i niektóre rośliny uprawne, niektóre metale (w tym metale szlachetne).

Zgodnie z oceną Czech środki te były bardzo skuteczne, ale nie zapobiegły przeniesieniu oszustw na inne sektory, np. z telefonów komórkowych na inne produkty elektroniczne, ze złota na inne metale (srebro, platyna).

1.3.2. Odpowiedzialność solidarna

Na podstawie art. 205 dyrektywy w sprawie VAT Czechy w wielu przypadkach wprowadziły w odniesieniu do dostaw między podatnikami VAT odpowiedzialność solidarną. Odpowiedzialność solidarna jest m.in. stosowana w odniesieniu do niektórych dostaw olejów mineralnych i innych wyrobów objętych podatkiem akcyzowym.

Klienci ponoszą także solidarną odpowiedzialność za zapłatę podatku VAT w związku z wszelkimi innymi dostawami towarów lub usług, w przypadku których stwierdzono, że klient nie działa w dobrej wierze, w szczególności w przypadku, gdy spełnione są warunki „testu wiedzy”, tj. gdy klient wiedział lub powinien był wiedzieć, że podatek VAT celowo nie zostałby zapłacony przez dostawcę na rzecz administracji podatkowej. Ponadto istnieje szereg szczególnych sytuacji, w których systematycznie stosuje się odpowiedzialność solidarną klienta, na przykład w przypadku, gdy cena bez widocznego uzasadnienia odbiega wyraźnie od normalnej ceny rynkowej, w przypadku wykorzystania waluty wirtualnej lub w przypadku, gdy dostawca jest niewiarygodnym podatnikiem (zob. pkt 1.3.4 poniżej).

Zgodnie z oceną przeprowadzoną przez Czechy, środek ten miał charakter prewencyjny, ale jest trudny do zastosowania w złożonych sytuacjach w ramach łańcuchów dostaw, w szczególności w przypadku, gdy usługobiorca będący „znikającym podmiotem gospodarczym” jest podmiotem, który nie posiada żadnych aktywów. Ponadto „test wiedzy” doprowadził również do szeregu istotnych problemów dla organów podatkowych, ponieważ sądy krajowe orzekły, że to na administracji podatkowej spoczywa obowiązek udowodnienia, iż klient „wiedział lub powinien był wiedzieć”, że podatek VAT nie zostałby zapłacony przez dostawcę.

1.3.3. Mechanizm podziału płatności

Czechy wprowadziły opcjonalny mechanizm podziału płatności. Dzięki mechanizmowi podziału płatności klient płaci VAT bezpośrednio organom podatkowym, a nie dostawcy. Eliminuje to zobowiązanie klienta z tytułu VAT w odniesieniu do całego podatku VAT należnego w ramach transakcji, w przypadku gdy klient jest solidarnie odpowiedzialny na podstawie warunków określonych w pkt 1.3.2.

Zdaniem władz czeskich środek ten jest skuteczny, ale z uwagi na swój fakultatywny charakter ma wady. Obowiązkowy podział płatności byłby, zdaniem władz czeskich, zbyt obciążający pod względem administracyjnym i finansowym – wymagałby dodatkowych zasobów administracyjnych związanych z kosztami płatności, personelu i zasobów informatycznych, zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i organów podatkowych. Ponadto w przypadku gdy klient nie korzysta z mechanizmu podziału płatności, nie można założyć, że zostały spełnione warunki „testu wiedzy”. Sądy krajowe utrzymują, że nawet

w takim przypadku administracja podatkowa musi wykazać, że klient wiedział lub powinien był wiedzieć, że jest zamieszany w oszustwo. Ponadto VAT można odzyskać wyłącznie od klienta, który nie wykorzystał mechanizmu podziału płatności w ramach systemu odpowiedzialności solidarnej, o ile odzyskanie od dostawcy okazało się nieskuteczne; faktyczne odzyskanie VAT może zatem nastąpić dopiero po upływie pewnego czasu.

1.3.4. Identyfikacja niewiarygodnych podatników (w przypadku podatników zarejestrowanych)

W przypadku poważnego naruszenia obowiązków podatkowych administracja podatkowa może uznać podatnika za niewiarygodnego na podstawie określonych kryteriów, w szczególności następujących: skumulowane zaległości z tytułu VAT co najmniej przez trzy kolejne miesiące kalendarzowe wynoszące co najmniej 500 000 CZK, naruszenie obowiązków podatkowych prowadzące do korekt podatkowych zastosowanych przez organy podatkowe w co najmniej dwóch z sześciu kolejnych okresów rozliczeniowych, odrzucenie przez organ podatkowy ze względu na naruszanie przepisów podatkowych wnioskowanego odliczenia naliczonego podatku VAT wynoszącego co najmniej 500 000 CZK, nieudzielenie odpowiedzi na wnioski organów podatkowych, niezłożenie co najmniej dwukrotnie deklaracji VAT przez okres dwunastu kolejnych miesięcy kalendarzowych, przekazanie fałszywych lub niepełnych informacji przy rejestracji do celów VAT lub ustalenie przez administrację podatkową, że kwota co najmniej 500 000 CZK należnego podatku VAT nie została zadeklarowana. Informacje o niewiarygodnych podatnikach są publikowane na stronie internetowej administracji podatkowej, przy czym przewiduje się procedurę odwoławczą.

Zdaniem władz czeskich środek ten ma charakter prewencyjny, ale wymaga skutecznej decyzji administracji podatkowej, w oczekiwaniu na którą oszuści mogą już popełnić oszustwo. Co więcej, środek ten nie jest faktycznie skuteczny w sytuacjach transgranicznych, ponieważ podmiot uznany za niewiarygodnego podatnika w Czechach może nadal wykorzystywać (ważny) numer VAT w ramach wewnątrzspółnotowych systemów oszustw.

1.3.5. Identyfikacja niewiarygodnych podatników (w przypadku podatników niezarejestrowanych)

Środek ten jest podobny do poprzedniego i ma na celu identyfikację niewiarygodnych osób. W tym przypadku dotyczy on osób, które nie są (jeszcze) zarejestrowane, ale już naruszyły pewne zobowiązania w zakresie podatku VAT. Wykaz niewiarygodnych osób publikuje się na stronie internetowej administracji podatkowej.

Jeżeli taka niewiarygodna osoba zostanie wpisana do rejestru VAT, automatycznie uzyska status niewiarygodnego podatnika w rozumieniu środka opisanego w pkt 1.3.4. Ponadto w przypadku wykreślenia z rejestru niewiarygodnych podatników osoba zachowuje status osoby niewiarygodnej. Procedura odwoławcza w sprawie cofnięcia takiego statusu jest przewidziana w oparciu o warunki podobne do tych, które obowiązują w odniesieniu do niewiarygodnych podatników.

Zdaniem władz czeskich środek ten ma charakter prewencyjny i zapewnia ciągłość między statusem osoby niewiarygodnej i statusem niewiarygodnego podatnika. Jednakże, podobnie jak w przypadku problemów, o których mowa w pkt 1.3.4 powyżej, oszuści mogą skutecznie obchodzić ten środek przed rejestracją oraz w scenariuszach transgranicznych.

1.3.6. Dodatkowa sprawozdawczość dotycząca VAT

Dane pochodzące z dodatkowej sprawozdawczości VAT składanej przez podatników za każdy miesiąc kalendarzowy poddaje się kontroli krzyżowej w celu określenia możliwych scenariuszy oszustw podatkowych. Pomogło to administracji podatkowej usprawnić metodę doboru podatników, którzy będą podlegali kontroli.

Mimo że środek ten jest skuteczny do szybszego wykrywania oszustów, zdaniem władz czeskich to konwencjonalne narzędzie osiągnęło swoje ograniczenia, biorąc pod uwagę ogólne zdolności kontrolne administracji podatkowej.

1.3.7. Zajęcie mienia

W indywidualnych przypadkach organ podatkowy może wydawać nakazy zajęcia mienia w celu zagwarantowania zapłaty VAT.

Zdaniem władz czeskich środek ten jest bardzo skuteczny, ale ze względu na to, że ma zastosowanie wyłącznie w sytuacjach indywidualnych, nie zapewnia ogólnej ochrony wspólnego systemu VAT.

1.3.8. Automatyczne wyrejestrowanie z rejestru VAT

Środek ten polega na unieważnieniu numeru VAT podatnika w przypadku poważnego naruszenia obowiązków związanych z podatkiem VAT. Środek ma zastosowanie do grup VAT oraz do podatników, których obroty nie przekroczyły 1 mln CZK w okresie poprzedzających dwunastu miesięcy kalendarzowych.

Władze czeskie opisują ten środek jako bardzo skuteczny zarówno na rynku krajowym, jak i w odniesieniu do dostaw transgranicznych. Ze względu jednak na fakt, że środek może być stosowany jedynie po zaistnieniu naruszenia, nie jest on w stanie w pełni zapobiec ryzyku oszustwa.

1.3.9. Odmowa prawa do odliczenia (lub do zwolnienia dotyczącego dostaw wewnątrzwspólnotowych) w oparciu o test wiedzy

Środek jest stosowany w celu odmówienia prawa do odliczenia lub prawa do zastosowania zwolnienia, jeżeli nabywca (w pierwszym przypadku) lub dostawca (w drugim przypadku) wiedzieli lub powinni byli wiedzieć (test wiedzy), że uczestniczyli w transakcji związanej z oszukańczym uchylaniem się od podatku VAT. Odzwierciedla to orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („TSUE”) określone w wyroku w sprawie Kittel¹⁰. Czeska administracja wykorzystuje listy informujące przedsiębiorstwa, że mogą być zamieszane w oszustwo. Listy te są albo adresowane do konkretnego odbiorcy (mogą odnosić się do podejrzanego partnera handlowego lub nie) albo mają charakter ogólny (powiadamanie ogółu społeczeństwa o istnieniu szczególnego zagrożenia w zakresie nadużyć finansowych w Czechach lub w Unii Europejskiej).

Jednakże, zdaniem władz czeskich, w przypadku oszustwa zorganizowanego administracja podatkowa ma trudności z wykazaniem w praktyce, że przedsiębiorstwa wiedziały lub powinny były wiedzieć, że są zamieszane w oszustwo.

1.3.10. Kontrola wnioskodawców przed rejestracją VAT

¹⁰ Wyrok z dnia 6 lipca 2006 r. w sprawie C-439/04, Kittel, EU:C:2006:446.

Przeprowadza się systematyczną weryfikację przed dokonaniem rejestracji, aby zidentyfikować potencjalne „znikające podmioty gospodarcze”, np. wykorzystuje się kontrolę na miejscu w celu wykazania, że dany podmiot nie przeprowadza skutecznie żadnej działalności gospodarczej w celu odmowy rejestracji ani nie przygotowuje się do prowadzenia takiej działalności.

Zdaniem władz czeskich środek ten jest bardzo skuteczny, jeśli chodzi o uniemożliwienie oszustom zarejestrowania się w systemie VAT (i popełnienia oszustwa wewnątrzspółnotowego), jednak trudno jest wykazać na podstawie obiektywnych czynników, że istnieją solidne dowody wskazujące na to, iż numer identyfikacyjny VAT zostanie wykorzystany w sposób oszukańczy, z uwzględnieniem kryteriów określonych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie *Ablessio*¹¹.

1.3.11. Współpraca administracyjna w dziedzinie VAT (rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010)¹²

Zdaniem władz czeskich wiele uwagi poświęca się współpracy i wymianie informacji z innymi państwami członkowskimi. Oprócz współpracy przewidzianej w rozporządzeniu (UE) nr 904/2010 zawarto umowy o współpracy ze Słowacją i Polską, a umowa z Niemcami jest w trakcie przygotowania.

Czechy regularnie uczestniczą również w tzw. jednoczesnych wielostronnych kontrolach z innymi państwami członkowskimi. Ponadto Czechy biorą udział we wszystkich pracach prowadzonych w ramach sieci Eurofisc (m.in. dotyczących wewnątrzspółnotowych oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”, środków transportu, procedur celnych, obserwatorium, handlu elektronicznego oraz narzędzi do analizy sieci transakcji). Dane Eurofisc są aktywnie wykorzystywane do wykrywania podejrzanych transakcji.

Zdaniem władz czeskich współpraca administracyjna w dziedzinie podatku VAT ma niezaprzeczalne znaczenie, ale nie w pełni zapobiega występowaniu oszustw. Ponadto nie jest ona przydatna w przypadku czysto krajowych oszustw.

1.3.12. Wnioski

W odniesieniu do wyżej wymienionych środków ogólny wniosek władz czeskich jest taki, że pomimo, iż środki te w znacznym stopniu przyczyniły się do ograniczenia nadużyć finansowych, nie umożliwiają całkowitego wyeliminowania w obecnym systemie VAT oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”.

Biorąc pod uwagę istotne i rzeczywiste próby podejmowane w celu zwalczania oszustw (karuzelowych) oraz fakt, że próby te nie były w pełni skuteczne, można uznać, że warunek określony w art. 199c ust. 1 lit. c) dyrektywy VAT jest spełniony.

1.4. Oczekiwane szacunkowe korzyści pod względem przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków przewyższają oczekiwane całkowite dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw i organów podatkowych o co najmniej 25 %.

¹¹ Wyrok z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-527/11, *Ablessio*, EU:C:2013:168.

¹² Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona) (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1).

Zdaniem władz czeskich wprowadzenie GRM nie będzie wymagało, jeśli chodzi o administrację podatkową, jakiegokolwiek wzrostu liczby pracowników, a jedynie przeniesienia zasobów ludzkich. Koszty dostosowań organizacyjnych czeskiej administracji podatkowej (w tym koszty szkoleń i zmian w systemach informatycznych) oszacowano na 4 mln CZK.

W przypadku podatników wprowadzenie GRM będzie wiązało się z jednorazowymi kosztami modyfikacji systemów informatycznych. Zgodnie z szacunkami GRM powinien mieć zastosowanie do łącznie 97 000 podatników. Ponad 60 % z tej grupy ma już doświadczenie w zakresie sektorowego mechanizmu odwrotnego obciążenia. Ich systemy informatyczne i systemy fakturowania są przygotowane do stosowania GRM, więc wymagałyby jedynie częściowej modyfikacji. W przypadku pozostałych 37 500 podatników niezbędny może być zakup nowych systemów informatycznych lub rozszerzenia istniejących; jednakże w oparciu o zapytania największych dostawców oprogramowania podatkowego i księgowego wydaje się, że takie zmiany są częścią regularnych aktualizacji i nie są naliczane osobno.

Dalsze koszty związane są ze szkoleniem pracowników; koszty te są jednak niezbędne w związku z każdą zmianą przepisów. Ponieważ mechanizm odwrotnego obciążenia nie jest środkiem zupełnie nowym, nie oczekuje się, by koszty te były znaczne.

Kolejne koszty dla podatników wiążą się z potrzebą monitorowania w przypadku każdej transakcji, czy osiągnięty został próg 17 500 EUR, powyżej którego zastosowanie ma GRM. Biorąc jednak pod uwagę, że w większości przypadków odbywa się to za pomocą oprogramowania księgowego, koszty te nie powinny być znaczące. Ponadto w przypadku GRM rozróżnienie transakcji pod względem kwoty jest znacznie łatwiejsze niż w przypadku podejścia sektorowego.

W niektórych przypadkach może również wystąpić konieczność sprawdzenia przez dostawców towarów i usług, czy klient jest podatnikiem i czy w związku z tym mechanizm odwrotnego obciążenia ma zastosowanie. W takich przypadkach można jednak użyć rejestru podatników, który jest udostępniany przez administrację podatkową (powiązany z oprogramowaniem podatnika).

Władze czeskie wyjaśniły ponadto, że w momencie wprowadzenia w 2016 r. dodatkowej sprawozdawczości dotyczącej VAT koszty ponoszone przez podatników oszacowano na 370 EUR w przypadku małych przedsiębiorstw oraz 740 – 3 000 EUR w przypadku pozostałych przedsiębiorstw, co dało w sumie kwotę około 6 mld CZK dla ogółu przedsiębiorstw. Władze czeskie szacują, że całkowite koszty poniesione przez podatników w związku z wdrożeniem GRM stanowiłyby około 10 % tej kwoty, tj. 0,6 mld CZK.

Jeżeli chodzi o korzyści płynące z tego systemu, należy odnieść się do doświadczeń z sektorowego mechanizmu odwrotnego obciążenia, które doprowadziły do zmniejszenia kwoty nadużyć o 98 % oraz zmniejszenia liczby przypadków nadużyć o 89 %. Na tej podstawie oczekuje się, że kwota nadużyć zmniejszy się o 5 mld CZK rocznie. Gdyby system obowiązywał 2 lata, zysk wyniósłby 10 mld CZK. Z drugiej strony, jak stwierdzono powyżej, koszty poniesione przez organy podatkowe wyniosłyby jedynie 0,004 mld CZK, a koszty dla podatników – 0,6 mld CZK. Podsumowując, szacunkowe koszty stanowią 6,04 % szacowanych korzyści.

Biorąc pod uwagę, że szacowane zyski (10 mld CZK) znacznie przekraczają łączne koszty (0,604 mld CZK) o ponad 25 %, warunek ten można uznać za spełniony.

- 1.5. W wyniku wprowadzenia GRCM przedsiębiorstwa i organy podatkowe nie będą ponosiły kosztów przewyższających koszty ponoszone w wyniku stosowania innych środków kontrolnych.

Na podstawie powyższych obliczeń wydaje się, że przewidywane koszty, zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla administracji podatkowych, nie są znaczące, chociaż władze czeskie przyznają, że trudno jest przeprowadzić dokładne porównanie z innymi środkami kontroli.

Czechy nie zamierzają zmienić ogólnej organizacji swoich kontroli podatkowych po wprowadzeniu GRCM. W związku z tym nie powstaną żadne dodatkowe koszty (poza wymienionymi powyżej kosztami) dla administracji podatkowej lub kontrolowanych przedsiębiorstw.

Warunek ten można zatem uznać za spełniony.

2. Przewidywana data rozpoczęcia stosowania GRCM oraz okres, w którym ma być stosowany GRCM (art. 199c ust. 3 lit. b) dyrektywy VAT).

Czechy wystąpiły z wnioskiem o zezwolenie na stosowanie GRCM od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2022 r.

3. Działania mające na celu informowanie podatników (art. 199c ust. 3 lit. c) dyrektywy VAT).

Podatnicy będą informowani drogą elektroniczną o wprowadzeniu GRCM oraz o dacie rozpoczęcia stosowania GRCM. Ponadto nawiązane zostaną kontakty i odbędą się dyskusje ze stowarzyszeniami przedsiębiorców i doradcami podatkowymi. Materiały promocyjne będą rozpowszechniane za pośrednictwem mediów publicznych (np. ulotki, informacje na stronie internetowej administracji podatkowej).

4. Szczegółowy opis środków towarzyszących (dyrektywa VAT, art. 199c ust. 3 lit. d) w związku z ust. 2)

Przepis ten wymaga ustanowienia odpowiednich i skutecznych obowiązków w zakresie sprawozdawczości elektronicznej w odniesieniu do wszystkich podatników, a w szczególności podatników dostarczających lub otrzymujących towary lub usługi, do których ma zastosowanie GRCM, aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie i monitorowanie stosowania GRCM.

Zdaniem władz czeskich obecnie stosowane mechanizmy kontroli podatkowej są wystarczające do zapewnienia właściwego funkcjonowania GRCM i nie są niezbędne żadne dodatkowe środki kontroli. Środki te obejmują już dodatkowe narzędzia sprawozdawcze dotyczące VAT, o których mowa w sekcji 1.3.6 powyżej. W szczególności dane uzyskane w związku z obowiązkami sprawozdawczymi już ustanowionymi na poziomie krajowym będą wykorzystywane jako narzędzia analityczne do wykrywania podejrzanych łańcuchów dostaw. Zgodnie z tym systemem sprawozdawczości, obejmującym sprawozdanie dotyczące VAT (dodatek do deklaracji VAT), które może zostać złożone w formie elektronicznej, dostawy w ramach GRCM będą musiały być przekazywane w taki sam sposób, jak ma to już

miejsce w przypadku dostaw krajowych w ramach mechanizmu odwrotnego obciążenia (ale z dodaniem specjalnego kodu GRM).

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

Cel wnioskowanego upoważnienia jest ograniczony pod względem zakresu i czasu oraz pozostaje bez uszczerbku dla kształtowania docelowego systemu VAT wewnątrzunijnego handlu transgranicznego między przedsiębiorstwami.

2. **PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ**

- **Podstawa prawna**

Art. 199c 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 jakiegokolwiek zobowiązania.

Biorąc pod uwagę jego zakres i ograniczenie czasowe, środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. do zwalczania oszustw karuzelowych, podczas gdy w międzyczasie przedmiotem negocjacji jest ostateczny system podatku VAT.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 199c dyrektywy VAT GRM może być stosowany jedynie po uzyskaniu upoważnienia 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**

Przedmiotowy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Czechy i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Dodanie art. 199c do dyrektywy VAT, na którym opiera się przedmiotowe upoważnienie, zostało poddane ocenie skutków, w sprawie której Rada ds. Kontroli Regulacyjnej wydała pozytywną opinię wraz z zaleceniami w dniu 28 listopada 2016 r.¹³

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet Unii Europejskiej.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek jest ograniczony w czasie.

¹³ Zob.: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**upoważniająca Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia
stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE**

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. 199c ust. 4,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 199c dyrektywy 2006/112/WE zezwala państwom członkowskim, w drodze odstępstwa od art. 193 tej dyrektywy i na ściśle określonych warunkach, na wprowadzenie ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia („GRCM”) w odniesieniu do nietransgranicznych dostaw towarów i usług, przewidujący, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest podatnik, na rzecz którego dokonywane są wszystkie dostawy towarów lub usług, których wartość przekracza próg wynoszący 17 500 EUR na transakcję.
- (2) W pismach, które wpłynęły do Komisji w dniach 21 stycznia 2019 r. i 22 marca 2019 r., Czechy zwróciły się z wnioskiem o upoważnienie do stosowania GRCM.
- (3) Luka w podatku VAT w Czechach wyniosła w 2014 r. 16,14 % całkowitej kwoty zobowiązań z tytułu VAT, zgodnie z metodą i danymi liczbowymi określonymi w sprawozdaniu końcowym Komisji z 2016 r. z dnia 23 sierpnia 2016 r. w sprawie luki w podatku VAT². Luka w podatku VAT w Czechach była zatem wyższa od wspólnotowej średniej luki w podatku VAT (10,4 %) o ponad 5 punktów procentowych.
- (4) Zgodnie z oceną skutków towarzyszącą wnioskowi w sprawie dyrektywy Rady (UE) 2018/2057³, którą wprowadzono GRCM, oszustwa karuzelowe odpowiadały za ponad 25 % łącznej luki w podatku VAT w Czechach⁴.

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE), badanie i sprawozdania dotyczące luki w podatku VAT w państwach członkowskich UE-28: sprawozdanie końcowe ([TAXUD/2015/CC/131](#)) z 2016 r., s. 19.

³ Dyrektywa Rady (UE) 2018/2057 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do tymczasowego

- (5) Czechy przedstawiły Komisji szczegółowe informacje, z których wynika, że pomimo wdrożenia w Czechach szeregu środków kontroli, które zapewniły pozytywne wyniki, środki te nie były wystarczające do zwalczania oszustw karuzelowych. Współpraca administracyjna w dziedzinie VAT również nie okazała się wystarczająca do zwalczania oszustw karuzelowych.
- (6) Czechy przedstawiły Komisji szczegółowe informacje, z których wynika, że spodziewane zyski wynikające z wprowadzenia GRCM szacuje się na 10 mld CZK. Władze czeskie wykazały również, że oczekiwane dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw i organów podatkowych wyniesie łącznie 0,604 mld CZK. Oczekiwane szacunkowe korzyści przewyższają zatem oczekiwane całkowite dodatkowe obciążenie o ponad 25 %.
- (7) Biorąc pod uwagę, że Czechy nie spodziewają się znacznego całkowitego dodatkowego obciążenia wynikającego z wprowadzenia mechanizmu GRCM, przedsiębiorstwa i organy podatkowe nie będą ponosiły kosztów przewyższających koszty ponoszone w wyniku stosowania innych środków kontrolnych.
- (8) Czechy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do stosowania GRCM od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2022 r.
- (9) Czechy potwierdziły Komisji, że zostaną podjęte działania mające na celu poinformowanie podatników o wprowadzeniu GRCM za pomocą wiadomości e-mail, wykładów publicznych, dyskusji ze stowarzyszeniami przedsiębiorców, strony internetowej administracji oraz drukowanych lub elektronicznych materiałów promocyjnych.
- (10) Władze czeskie przedstawiły Komisji szczegółowy opis swoich obecnie obowiązujących mechanizmów kontroli VAT i potwierdziły, że poza wprowadzeniem specjalnego kodu GRCM, środki te będą wystarczające do zapewnienia skutecznego funkcjonowania i monitorowania GRCM.
- (11) Na podstawie informacji dostarczonych Komisji przez władze czeskie uznaje się, że Czechy spełniają warunki, o których mowa w art. 199c ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE, oraz że wniosek przedłożony przez Czechy jest zgodny z pozostałymi wymogami określonymi w ust. 3 tego artykułu. Należy zatem upoważnić Czechy do stosowania GRCM we wnioskowanym okresie.
- (12) Odstępstwo to nie będzie miało negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z VAT,

stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu (Dz.U. L 329 z 27.12.2018, s. 3).

⁴ SWD(2016) 457 final z 21.12.2016, s. 39.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Upoważnia się Czechy do stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia zgodnie z art. 199c dyrektywy 2006/112/WE w okresie od dnia 1 stycznia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2022 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Czech.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*