



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 5 sierpnia 2021 r.
(OR. pl)

11166/21

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0253 (NLE)

FISC 129
ECOFIN 800

WNIOSEK

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 4 sierpnia 2021 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2021) 445 final

Dotyczy: Wniosek dotyczący DECYZJI WYKONAWCZEJ RADY upoważniającej Niemcy do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2021) 445 final.

Zał.: COM(2021) 445 final



Bruksela, dnia 4.8.2021 r.
COM(2021) 445 final

2021/0253 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

upoważniająca Niemcy do 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 dodanej¹ (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do stosowania szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu uproszczenia procedur poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem, które wpłynęło do Komisji dnia 15 marca 2021 r., Niemcy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do zastosowania odstępstwa od art. 193 dyrektywy VAT w odniesieniu do osoby obowiązanej do zapłaty podatku VAT w przypadku przenoszenia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu, ustanowionym ustawą o handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (BEHG) z dnia 12 grudnia 2019 r. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Niemcy. Pismem z dnia 8 kwietnia 2021 r. Komisja zawiadomiła Niemcy, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne 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 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 uproszczenia procedury poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania, jeżeli środki te zostały zatwierdzone przez Radę.

Niemcy wystąpiły o odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT polegające na tym, by w przypadku przenoszenia uprawnień do emisji na podstawie ustawy o handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (BEHG) z dnia 12 grudnia 2019 r. jako podatników zobowiązanych do zapłaty VAT wyznaczać podatników, na rzecz których dokonuje się przeniesienia („mechanizm odwrotnego obciążenia”).

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie² reguluje funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE (unijny system handlu uprawnieniami do emisji lub EU ETS). Dyrektywa ta umożliwia państwom członkowskim jednoczesne utrzymywanie swoich własnych krajowych systemów handlu.

Na podstawie ustawy BEHG Niemcy stworzyły ramy prawne dla krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w celu ustalania cen emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw kopalnych, które nie są objęte unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji. Ustawa ta przyczyni się do osiągnięcia krajowych celów w zakresie klimatu, w tym długoterminowego celu polegającego na osiągnięciu zerowej emisji gazów cieplarnianych

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

netto do 2050 r., oraz celów w zakresie zmniejszenia emisji zgodnie z rozporządzeniem UE w sprawie klimatu, a także poprawy efektywności energetycznej.

Doświadczenia w handlu uprawnieniami do emisji ogólnie pokazują, że sektor ten jest bardzo narażony na oszustwa związane z podatkami obrotowymi. Z tego względu w art. 199a ust. 1 dyrektywy VAT przewidziano możliwość zastosowania przez państwa członkowskie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia niektórych pozwoleń i certyfikatów. Niemcy korzystają z możliwości przewidzianych w art. 199a ust. 1 lit. a) i f) dyrektywy VAT i stosują mechanizm odwrotnego obciążenia do handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji oraz do handlu certyfikatami dotyczącymi gazu i energii elektrycznej. Pomogło to zmniejszyć straty podatkowe związane z przenoszeniem takich uprawnień i certyfikatów.

Na podstawie tych doświadczeń należy założyć, że również handel uprawnieniami do emisji ze spalania paliw na podstawie ustawy BEHG może być wykorzystywany w nieuczciwych celach i że w związku z tym należy spodziewać się w tej dziedzinie strat w podatku obrotowym. Jedną ze szczególnych cech handlu uprawnieniami do emisji jest możliwość szybkiej, wielokrotnej i łatwej wymiany uprawnień, bez konieczności ponoszenia na przykład kosztów transportu towarów. Częsta i szybka zmiana właściciela powoduje, że powiązane łańcuchy dostaw stają się nieprzejrzyste, co bardzo utrudnia organom wykrywanie nieprawidłowości, a tym samym zapewnienie poboru podatku w odpowiedniej wysokości.

Można się też spodziewać występowania w łańcuchach dostaw tzw. „znikających podatników”, którzy w momencie wykrycia oszustwa już nie istnieją bądź też nie posiadają już żadnych aktywów, co powoduje, że organy nie mogą już pobrać podatku, który nie został zapłacony. W takim scenariuszu nabywca uprawnień w łańcuchu dostaw deklaruje podatek obrotowy wykazany na fakturze dostawcy jako podatek naliczony podlegający odliczeniu na podstawie art. 167 i 168 dyrektywy VAT, natomiast dostawca nie płaci organom podatkowym podatku obrotowego wykazanego na fakturze. Ponieważ odliczeniu podatku naliczonego nie towarzyszy żaden dochód z tytułu podatku obrotowego, niemieckie organy podatkowe odnotowują stratę podatkową w wysokości podatku naliczonego.

Stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych zgodnie z art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy VAT ogranicza się do uprawnień będących przedmiotem obrotu w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. W związku z tym art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy VAT nie stanowi podstawy prawnej do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do handlu uprawnieniami w ramach krajowych systemów handlu, takich jak BEHG.

Biorąc pod uwagę podatność sektora handlu uprawnieniami na oszustwa oraz niemożność zastosowania art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy VAT do przenoszenia uprawnień w ramach BEHG, proponuje się zatem wprowadzenie środka szczególnego umożliwiającego Niemcom stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wyżej wymienionego przenoszenia uprawnień do dnia 31 grudnia 2024 r. Z uwagi na zakres odstępstwa i fakt, że jest ono rozwiązaniem nowym, które odnosi się do handlu emisjami gazów cieplarnianych z paliw kopalnych, tj. sektora podatnego na oszustwa, należy przeprowadzić ocenę skutków tego odstępstwa. Jeżeli zatem Niemcy zechcą przedłużyć obowiązywanie środka szczególnego na okres po 2024 r., powinny najpóźniej do dnia 31 marca 2024 r. przedłożyć Komisji wniosek o przedłużenie wraz ze sprawozdaniem dotyczącym stosowania tego środka szczególnego. Sprawozdanie to powinno zawierać ocenę wpływu środka na zwalczanie oszustw związanych z VAT oraz liczbę przedsiębiorstw i transakcji objętych tym środkiem.

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

Art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy VAT umożliwia państwom członkowskim stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 dyrektywy 2003/87/WE, oraz do przenoszenia innych jednostek, z których mogą korzystać przedsiębiorcy w celu zapewnienia zgodności z tą samą dyrektywą.

Przyznanie odstępstwa umożliwiającego stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia do przenoszenia pozwoleń odnoszących się do emisji nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji, uregulowanym dyrektywą 2003/87/WE, jest zgodne z celami wyżej wymienionych przepisów dyrektywy VAT.

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 Europejskiej. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

- **Proporcjonalność**

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

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres odstępstwa, przedmiotowy środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonego celu, tj. uproszczenia poboru podatku oraz zwalczania uchylania się od opodatkowania. Środek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument to 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.

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Nie przeprowadzono konsultacji z zainteresowanymi stronami. Niniejszy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Niemcy i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady ma na celu zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania w sektorze handlu uprawnieniami do emisji, który jest szczególnie narażony na oszustwa związane z VAT. Mechanizm odwrotnego obciążenia powinien pomóc Niemcom w ograniczeniu oszustw związanych z VAT w tym sektorze. W związku z tym środek stanowiący odstępstwo będzie miał potencjalnie pozytywne skutki.

Z uwagi na wąski zakres odstępstwa i ograniczone zastosowanie w czasie jego oddziaływanie będzie w każdym razie ograniczone.

- **Prawa podstawowe**

Wniosek nie ma żadnych skutków dla ochrony praw podstawowych.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek zawiera klauzulę zakładającą wygaśnięcie odstępstwa w dniu 31 grudnia 2024 r.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

upoważniająca Niemcy do 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 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Art. 193 dyrektywy 2006/112/WE stanowi, że podatnik dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług jest, co do zasady, obowiązany do zapłaty podatku od wartości dodanej (VAT) organom podatkowym.
- (2) Pismem z dnia 15 marca 2021 r. Niemcy zwróciły się do Komisji z wnioskiem o upoważnienie do stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do osób zobowiązanych do zapłaty VAT w przypadku przenoszenia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu, ustanowionym ustawą o handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw² (BEHG) z dnia 12 grudnia 2019 r. („wniosek”).
- (3) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE pismami z dnia 7 kwietnia 2021 r. Komisja przekazała ten wniosek pozostałym państwom członkowskim, a pismem z dnia 8 kwietnia 2021 r. zawiadomiła Niemcy, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.
- (4) W art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2006/112/WE zezwala się państwom członkowskim na wyznaczanie podatników, na których przenoszone są pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych, zgodnie z definicją w art. 3 dyrektywy Rady 2003/87/WE³, oraz przenoszone są inne jednostki, z których mogą korzystać przedsiębiorcy w celu zapewnienia zgodności z tą dyrektywą, jako osoby zobowiązane do zapłaty VAT („mechanizm odwrotnego obciążenia”). Przepisy te zostały włączone do dyrektywy 2006/112/WE dyrektywą Rady 2010/23/UE⁴, aby przyczynić się do

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BGBl. I s. 2728).

³ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32).

⁴ Dyrektywa Rady 2010/23/UE z dnia 16 marca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie fakultatywnego i tymczasowego

zwalczania oszustw związanych z VAT. Stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do handlu pozwoleniami na emisję gazów cieplarnianych zgodnie z art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2006/112/WE ogranicza się do uprawnień będących przedmiotem obrotu w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji („EU ETS”).

- (5) Ustawą BEHG Niemcy stworzyły ramy prawne dla krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji, który obejmuje emisje niewchodzące w zakres EU ETS. W związku z tym art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2006/112/WE nie stanowią podstawy prawnej do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do handlu w ramach BEHG.
- (6) Według Niemiec handel uprawnieniami jest bardzo narażony na oszustwa związane z VAT. Handel uprawnieniami do emisji ze spalania paliw na podstawie BEHG może być wykorzystywany w nieuczciwych celach w taki sam sposób, jak handel w ramach EU ETS. Uprawnienia do emisji mogą być wymieniane szybko, wielokrotnie i łatwo. Częsta i szybka zmiana własności tych uprawnień do emisji sprawia, że organom bardzo trudno jest wykryć nieprawidłowości, a tym samym zapewnić pobranie odpowiedniej kwoty podatku. Nabywca uprawnień, będący podatnikiem z prawem do odliczenia, może odliczyć naliczony podatek VAT, istnieje natomiast ryzyko, że dostawca nie zapłacił organom podatkowym podatku obrotowego wykazanego na fakturze. W szczególności występowanie w łańcuchu dostaw tzw. „znikających podatników”, którzy szybko znikają lub nie posiadają żadnych aktywów, uniemożliwia organom pobór podatku, który nie został zapłacony, co ma negatywne skutki dla budżetu. Aby zaradzić stratom w dochodach publicznych, Niemcy zwracają się o przyznanie odstępstwa od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w celu uzyskania upoważnienia do wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia uprawnień do emisji.
- (7) Wyznaczenie odbiorcy będącego podatnikiem jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT w takich szczególnych przypadkach przyczyniłoby się do uproszczenia procedury poboru VAT i zapobiegłoby uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania. W związku z tym należy upoważnić Niemcy do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu w ramach BEHG.
- (8) Środek szczególny powinien być ograniczony w czasie. Należy zatem upoważnić Niemcy do stosowania tego środka do dnia 31 grudnia 2024 r.
- (9) Zważywszy na zakres odstępstwa i fakt, że jest ono rozwiązaniem nowym, należy ocenić jego skutki. W związku z tym gdyby Niemcy zamierzały przedłużyć obowiązywanie tego środka na okres po 2024 r., powinny najpóźniej do dnia 31 marca 2024 r. wraz z wnioskiem o przedłużenie przedstawić Komisji sprawozdanie zawierające przegląd tego środka szczególnego. Sprawozdanie to powinno zawierać ocenę wpływu środka na zwalczanie oszustw związanych z VAT oraz liczbę przedsiębiorstw i transakcji objętych tym środkiem.
- (10) Środek stanowiący odstępstwo nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu VAT,

stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych usług podatnych na oszustwa (Dz.U. L 72 z 20.3.2010, s. 1).

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W drodze odstępstwa od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Niemcy do określenia, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest podatnik, na rzecz którego dokonuje się przeniesienia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu, ustanowionym ustawą o krajowym handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (*Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen*) z dnia 12 grudnia 2019 r.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2024 r.

Ewentualny wniosek o przedłużenie środka szczególnego przewidzianego w niniejszej decyzji przedkłada się Komisji do dnia 31 marca 2024 r. wraz ze sprawozdaniem dotyczącym stosowania tego środka, zawierającym ocenę wpływu środka na zwalczanie oszustw związanych z VAT oraz liczbę przedsiębiorstw i transakcji, na które środek ten ma wpływ.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*