

Bruksela, 12 lipca 2024 r.
(OR. en)

12259/24

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2024/0163(NLE)

FISC 164
ECOFIN 881

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	12 lipca 2024 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2024) 294 final
Dotyczy:	Wniosek - DECYZJA WYKONAWCZA RADY zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia Niemiec do dalszego stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2024) 294 final.

Załącznik: COM(2024) 294 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.7.2024 r.
COM(2024) 294 final

2024/0163 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia
upoważnienia Niemiec do dalszego stosowania środka szczególnego 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 upraszczania procedur poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji dnia 19 lutego 2024 r., Niemcy zwróciły się o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego dotyczącego osoby zobowiązanej do zapłaty VAT w przypadku przeniesienia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu, ustanowionym ustawą o krajowym handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (BEHG) z dnia 12 grudnia 2019 r., co stanowiłoby przedłużenie stosowania środka szczególnego przyznanego decyzją wykonawczą Rady (UE) 2021/1778 z dnia 5 października 2021 r.², stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 27 marca 2024 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Niemcy. Pismem z dnia 2 kwietnia 2024 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.

W 2021 r. 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”). Wniosek został zatwierdzony decyzją wykonawczą Rady (UE) 2021/1778 z dnia 5 października 2021 r., która ma wygasnąć w dniu 31 grudnia 2024 r.

Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie³ reguluje funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w UE (unijny system handlu uprawnieniami do emisji lub EU ETS). Dyrektywa ta umożliwia

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2021/1778 z dnia 5 października 2021 r. upoważniająca Republikę Federalną Niemiec do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 360 z 11.10.2021, s. 117).

³ Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32.

państwom członkowskim jednocześnie 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 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.

Podobnie jak pokazały doświadczenia zgromadzone w handlu uprawnieniami w ramach EU ETS, można 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 nieprzejryste, 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.

Jak stanowi art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2021/1778, Niemcy przedłożyły, wraz z wnioskiem o przedłużenie środka, sprawozdanie dotyczące oddziaływania środka. Według władz niemieckich środek szczególnie pomógł w zapobieganiu zjawiskom uchylania się od

opodatkowania i unikania opodatkowania w sektorze handlu uprawnieniami do emisji i istnieją uzasadnione powody, by kontynuować przyjętą procedurę.

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, stosowne jest zatem upoważnienie Niemiec do kontynuowania stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wyżej wymienionego przenoszenia uprawnień do dnia 31 grudnia 2026 r.

Jeżeli Niemcy rozważałyby przedłużenie obowiązywania środka szczególnego na okres po 2026 r., powinny najpóźniej do dnia 31 marca 2026 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.

Zgodnie z art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy VAT możliwość stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do handlu emisjami gazów cieplarnianych zakończy się w dniu 31 grudnia 2026 r. Komisja oceni, czy w dostawach objętych mechanizmem odwrotnego obciążenia należy uwzględnić handel uprawnieniami w ramach krajowych systemów handlu, takich jak BEHG, o ile zostanie złożony wniosek w tym zakresie.

Z tego powodu okres przedłużenia przedmiotowego odstępstwa jest ograniczony do dwóch lat, co zbiega się z datą 31 grudnia 2026 r.

- **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.

Przedłużenie środka szczególnego 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 przepisy dyrektywy VAT będące podstawą przedmiotowego wniosku, zasada pomocniczości nie ma 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 szczególny będzie miał potencjalnie pozytywne skutki.

Niemcy poinformowały, że w odnośnym okresie nie stwierdzono przypadków uchylania się od podatku VAT ze względu na stosowanie środka szczególnego w handlu uprawnieniami do emisji wydanyymi na podstawie ustawy o handlu uprawnieniami do emisji z paliw.

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

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 2026 r.

Najpóźniej do dnia 31 marca 2026 r. Komisja powinna otrzymać wniosek o przedłużenie wraz ze sprawozdaniem zawierającym przegląd środka.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia Niemiec do dalszego stosowania środka szczególnego 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) Zgodnie z art. 193 dyrektywy 2006/112/WE podatnik dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług jest, co do zasady, obowiązany do zapłaty podatku od wartości dodanej (VAT) organom podatkowym.
- (2) Zgodnie z decyzją wykonawczą Rady (UE) 2021/1778² upoważniono Niemcy do stosowania, do dnia 31 grudnia 2024 r., środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE („środek szczególny”) w celu wyznaczenia jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT tego podatnika, na rzecz którego dokonuje się przeniesienia uprawnień do emisji.
- (3) W piśmie, które wpłynęło do Komisji dnia 19 lutego 2024 r., Niemcy zwróciły się o przedłużenie okresu obowiązywania środka szczególnego przyznanego decyzją wykonawczą (UE) 2021/1778, a tym samym o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego po dniu 31 grudnia 2024 r. („wniosek”).
- (4) Na podstawie art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE pismami z dnia 27 marca 2024 r. Komisja przekazała ten wniosek pozostałym państwom członkowskim, a pismem z dnia 2 kwietnia 2024 r. zawiadomiła Niemcy, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.
- (5) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Niemcy faktyczna sytuacja, która uzasadniała zastosowanie szczególnego środka, nie uległa zmianie. Niemcy przedłożyły Komisji wniosek wraz ze sprawozdaniem dotyczącym ogólnych pozytywnych doświadczeń praktycznych, z których wynika, że stosowanie

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj>.

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2021/1778 upoważniająca Republikę Federalną Niemiec do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 360 z 11.10.2021, s. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

mechanizmu odwrotnego obciążenia w przypadku przenoszenia uprawnień do emisji na podstawie BEHG potwierdziło swoją skuteczność w praktyce. Rozwiązanie to jest ważnym elementem walki z oszustwami związanymi z VAT; oczekuje się, że nabierze ono w nadchodzących latach znaczenia ze względu na zmieniające się warunki rynkowe.

- (6) Należy zatem przedłużyć upoważnienie przyznane na podstawie decyzji wykonawczej (UE) 2021/1778. Przedłużenie upoważnienia powinno być ograniczone w czasie, aby umożliwić ocenę skuteczności i adekwatności środka szczególnego. Środek stanowiący odstępstwo powinien zatem wygasnąć w dniu 31 grudnia 2026 r.
- (7) Jeżeli Niemcy chciałyby przedłużyć obowiązywanie tego środka na okres po 2026 r., powinny najpóźniej do dnia 31 marca 2026 r. przedstawić Komisji wniosek o przedłużenie wraz ze sprawozdaniem zawierającym 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.
- (8) Środek stanowiący odstępstwo nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu VAT.
- (9) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Art. 2 decyzji wykonawczej (UE) 2021/1778 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 2

Niniejsza decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2026 r.

Ewentualny wniosek o przedłużenie środka przewidzianego w niniejszej decyzji przedkłada się Komisji do dnia 31 marca 2026 r. wraz ze sprawozdaniem zawierającym ocenę środka i wpływu środka na zwalczanie oszustw związanych z VAT oraz liczbę przedsiębiorstw i transakcji, na które środek ten ma wpływ.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*