



Rada  
Unii Europejskiej

Bruksela, 7 grudnia 2018 r.  
(OR. en)

---

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2016/0406 (CNS)

---

---

12852/1/18  
REV 1 (pl)

FISC 400  
ECOFIN 884

#### **AKTY USTAWODAWCZE I INNE INSTRUMENTY**

---

Dotyczy: DYREKTYWA RADY 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

---

**DYREKTYWA RADY (UE) 2018/...**

**z dnia ...**

**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**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 113,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego<sup>1</sup>,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego<sup>2</sup>,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

---

<sup>1</sup> Dz.U. ..., z ..., s. ...

<sup>2</sup> Dz.U. ..., z ..., s. ...

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W swoim komunikacie z dnia 7 kwietnia 2016 r. dotyczącym planu działania w sprawie VAT Komisja zapowiedziała, że zamierza przedstawić wniosek dotyczący ostatecznego systemu podatku od wartości dodanej (VAT) dla transgranicznej wymiany handlowej w segmencie B2B między państwami członkowskimi na podstawie opodatkowania transgranicznych dostaw towarów i usług.
- (2) W świetle obecnego poziomu oszustw związanych z VAT oraz z uwagi na fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie są tak samo dotknięte takimi oszustwami, a także ze względu na to, że wprowadzenie ostatecznego systemu VAT będzie wymagało wielu lat, konieczne mogą okazać się określone pilne i szczególne środki.
- (3) W tym kontekście niektóre państwa członkowskie zwróciły się o zezwolenie na zastosowanie tymczasowego ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia (zwanego dalej „GRCM”) przewidującego określony próg wartości mający zastosowanie do pojedynczej transakcji; mechanizm ten stanowiłby odstępstwo od jednej z podstawowych zasad obecnego systemu VAT, dotyczącej systemu płatności częściowych, w celu wyeliminowania endemicznych oszustw karuzelowych. Źródłem oszustw karuzelowych jest zwłaszcza 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. Poprzez wskazanie jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT podatnika, któremu dostarczane są towary lub usługi, odstępstwo zlikwidowałoby możliwość popełniania tego rodzaju oszustw podatkowych.

- (4) Państwa członkowskie wykazujące zróżnicowany rozwój w zakresie zdolności swoich organów podatkowych podejmują szczególny wysiłek, w zakresie radzenia sobie z wyższymi poziomami oszustw związanych z VAT i strat wpływów podatkowych, we wdrażaniu systemu VAT, zgodnie z art. 27 akapit pierwszy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (5) W celu ograniczenia ryzyka przenoszenia oszustw między państwami członkowskimi należy zezwolić na stosowanie GRCM państwom członkowskim, które spełniają określone kryteria w odniesieniu do poziomu oszustw, w szczególności w odniesieniu do oszustw karuzelowych, i które są w stanie wykazać, że inne środki kontrolne są niewystarczające do zwalczania tego rodzaju oszustw. Powinny one ponadto stwierdzić, że szacowane korzyści pod względem przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków, jakich oczekuje się w wyniku wprowadzenia GRCM, przewyższają szacowane całkowite dodatkowe obciążenia dla przedsiębiorstw i organów podatkowych oraz że przedsiębiorstwa i organy podatkowe nie będą ponosiły kosztów przewyższających koszty ponoszone w wyniku stosowania innych środków kontrolnych.
- (6) Jeżeli państwa członkowskie zdecydują się na stosowanie GRCM, powinny one stosować ten mechanizm względem wszystkich nietransgranicznych dostaw towarów i usług, których wartość przekracza określony próg w odniesieniu do pojedynczej transakcji. Stosowanie GRCM nie powinno być ograniczone do żadnego konkretnego sektora.
- (7) Państwa członkowskie, które zdecydują się na stosowanie GRCM, powinny wprowadzić szczególne obowiązki sprawozdawczości elektronicznej dla podatników tak, aby zapewnić skuteczne funkcjonowanie i monitorowanie stosowania GRCM. Powinny one wykrywać wszelkie nowe formy oszustw podatkowych, takie jak sztuczne dzielenie podstawy opodatkowania transakcji, oraz im zapobiegać.

- (8) Aby móc ocenić, czy wprowadzenie GRCM w jednym państwie członkowskim spowoduje przeniesienie oszustw do innych państw członkowskich, a także być w stanie ocenić stopień ewentualnego zakłócenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, należy ustanowić szczególny obowiązek wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi, które stosują GRCM, a państwami członkowskimi, które tego mechanizmu nie stosują. Wszelka wymiana informacji podlega mającym zastosowanie przepisom dotyczącym ochrony danych osobowych i poufności, które przewidują zwolnienia i ograniczenia w celu zabezpieczenia interesów państw członkowskich lub Unii w dziedzinie opodatkowania.
- (9) Aby w sposób przejrzysty ocenić wpływ stosowania GRCM na oszustwa, te państwa członkowskie powinny uprzednio określić kryteria oceny tak, aby umożliwić ocenę poziomu oszustw przed stosowaniem GRCM i po rozpoczęciu jego stosowania.
- (10) Wpływ, jaki decyzje upoważniające do stosowania GRCM wywarłyby na budżet, mogłby być znaczący w przypadku jednego lub większej liczby państw członkowskich. W związku z tym uprawnienia do upoważniania do stosowania GRCM należy powierzyć Radzie.
- (11) Państwo członkowskie, które zdecyduje się na stosowanie GRCM, powinno zwrócić się do Komisji z wnioskiem o przedłożenie przez nią wniosku w sprawie stosowania GRCM oraz przedstawić odpowiednie informacje, aby umożliwić Komisji przeprowadzenie oceny takiego wniosku państwa członkowskiego. W razie potrzeby Komisja powinna mieć możliwość zażądania dodatkowych informacji.

- (12) Mając na uwadze nieoczekiwane skutki, jakie stosowanie GRCM mogłoby mieć dla funkcjonowania rynku wewnętrznego ze względu na możliwe przenoszenie oszustw do innych państw członkowskich, które nie stosują GRCM, Rada powinna mieć możliwość, jako środek ochronny, uchylania wszelkich decyzji wykonawczych upoważniających do stosowania GRCM. W związku z potrzebą szybkiego reagowania w sytuacji, gdy stwierdzony został znaczny negatywny wpływ na rynek wewnętrzny, w głosowaniu należy stosować zasadę odwróconej jednomyślności.
- (13) Ponieważ skutki GRCM są niepewne, jego stosowanie powinno być ograniczone w czasie.
- (14) Aby ściśle monitorować skutki dla rynku wewnętrznego, w przypadku gdy co najmniej jedno państwo członkowskie stosuje GRCM, wszystkie państwa członkowskie powinny przedkładać Komisji sprawozdania tak, aby mogła ona ocenić wpływ na popełnianie oszustw, koszty przestrzegania przepisów dla przedsiębiorstw oraz ewentualne przenoszenie oszustw ze względu na stosowanie GRCM.
- (15) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

## *Artykuł 1*

W dyrektywie 2006/112/WE dodaje się artykuł w brzmieniu:

### *„Artykuł 199c*

1. W drodze odstępstwa od art. 193 państwo członkowskie może, do dnia 30 czerwca 2022 r., wprowadzić ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia (zwany dalej „GRCM”) w odniesieniu do dostaw nietransgranicznych, przewidujący, że osobą zobowiązaną do zapłaty VAT jest podatnik, na rzecz którego dokonywane są wszystkie dostawy towarów i usług, których wartość przekracza próg wynoszący 17 500 EUR na transakcję.

Państwo członkowskie, które chce wprowadzić GRCM, musi spełniać następujące warunki:

- a) w 2014 r. – zgodnie z metodą i danymi liczbowymi określonymi w opublikowanym przez Komisję sprawozdaniu końcowym na 2016 r. na temat luki w VAT z dnia 23 sierpnia 2016 r. – jego luka w VAT wyrażona jako odsetek ogółu zobowiązań podatkowych z tytułu VAT, kształtowała się na poziomie co najmniej 5 punktów procentowych powyżej mediany wspólnotowej luki w VAT;
- b) na podstawie oceny skutków towarzyszącej wnioskowi ustawodawczemu dotyczącemu niniejszego artykułu poziom oszustw karuzelowych w jego całkowitej luce w VAT wynosi ponad 25 %;

- c) państwo to stwierdzi, że inne środki kontrolne są niewystarczające do zwalczania oszustw karuzelowych na jego terytorium, w szczególności przez wyszczególnienie zastosowanych środków kontrolnych i konkretnych powodów ich nieskuteczności, a także przyczyn, dla których współpraca administracyjna w dziedzinie VAT okazała się niewystarczająca;
- d) państwo to stwierdzi, że szacowane korzyści pod względem przestrzegania przepisów prawa podatkowego i poboru podatków, jakich oczekuje się w wyniku wprowadzenia GRCM, przewyższają oczekiwane całkowite dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw i organów podatkowych o co najmniej 25 %; oraz
- e) państwo to stwierdzi, że w wyniku wprowadzenia GRCM przedsiębiorstwa i organy podatkowe nie będą ponosiły kosztów przewyższających koszty ponoszone w wyniku stosowania innych środków kontrolnych.

Państwo członkowskie dołącza do wniosku, o którym mowa w ust. 3, obliczenie luki w VAT zgodnie z metodą i danymi liczbowymi dostępnymi w sprawozdaniu na temat luki w VAT opublikowanym przez Komisję, o którym mowa w akapicie drugim lit. a) niniejszego ustępu.

2. Państwa członkowskie, które stosują GRCM, ustanawiają odpowiednie i skuteczne obowiązki 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.

3. Państwa członkowskie, które chcą stosować GRCM, zwracają się z wnioskiem do Komisji i przekazują jej następujące informacje:

- a) szczegółowe uzasadnienie potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w ust. 1;
- b) datę rozpoczęcia stosowania GRCM oraz okres, w którym ma być stosowany GRCM;
- c) działania, jakie należy podjąć, aby poinformować podatników o wprowadzeniu stosowania GRCM; oraz
- d) szczegółowy opis środków towarzyszących, o których mowa w ust. 2.

Jeżeli Komisja uzna, że nie posiada wszystkich niezbędnych informacji, zwraca się o dodatkowe informacje, w tym metody, założenia, analizy i inne dokumenty potwierdzające te informacje, w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania wniosku. Wnoszące państwo członkowskie przedkłada wymagane informacje w ciągu miesiąca od otrzymania powiadomienia.

4. W przypadku gdy Komisja uzna, że wniosek jest zgodny z wymogami określonymi w ust. 3, przedkłada swój wniosek Radzie nie później niż w terminie trzech miesięcy po otrzymaniu wszystkich niezbędnych informacji. Rada, stanowiąc jednomyślnie na taki wniosek Komisji, może upoważnić wnioskujące państwo członkowskie do stosowania GRCM. W przypadku gdy Komisja uzna, że wniosek państwa członkowskiego nie spełnia wymogów określonych w ust. 3, przekazuje ona, w tym samym terminie, uzasadnienie swojej decyzji wnioskującemu państwu członkowskiemu i Radzie.
5. W przypadku stwierdzenia, zgodnie z akapitem drugim niniejszego ustępu, znacznego negatywnego wpływu na rynek wewnętrzny Komisja – nie później niż trzy miesiące po otrzymaniu wszystkich niezbędnych informacji – proponuje uchylenie wszystkich decyzji wykonawczych, o których mowa w ust. 4, nie wcześniej niż sześć miesięcy po wejściu w życie pierwszej decyzji wykonawczej upoważniającej państwo członkowskie do stosowania GRCM. Uchylenie takie uznaje się za przyjęte przez Radę, chyba że Rada, stanowiąc jednomyślnie, podejmie decyzję o odrzuceniu wniosku Komisji w ciągu 30 dni od jego przyjęcia przez Komisję.

Znaczny negatywny wpływ uznaje się za stwierdzony w przypadku gdy spełnione są następujące warunki:

- a) co najmniej jedno państwo członkowskie, które nie stosuje GRCM, informuje Komisję o wzroście liczby oszustw związanych z VAT na jego terytorium z powodu stosowania GRCM; oraz
- b) Komisja stwierdzi, w tym na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie, o których mowa w lit. a) niniejszego akapitu, że wzrost liczby oszustw związanych z VAT na ich terytorium jest powiązany ze stosowaniem GRCM w jednym lub większej liczbie państw członkowskich.

6. Państwa członkowskie, które stosują GRCM, przedkładają w formie elektronicznej wszystkim państwom członkowskim następujące informacje:

- a) nazwy (nazwiska) osób, które, w ciągu 12 miesięcy poprzedzających datę rozpoczęcia stosowania GRCM, zostały objęte postępowaniem karnym lub administracyjnym w związku z oszustwami związanymi z VAT; oraz

- b) nazwy (nazwiska) osób, w tym, w przypadku osób prawnych, imiona i nazwiska ich dyrektorów, które po wprowadzeniu GRCM zostaną wykreślone z rejestrów VAT w tym państwie członkowskim; oraz
- c) nazwy (nazwiska) osób, w tym, w przypadku osób prawnych, imiona i nazwiska ich dyrektorów, które nie przedłożyły deklaracji VAT za dwa kolejne okresy rozliczeniowe po wprowadzeniu GRCM.

Informacje, o których mowa w lit. a) i b) akapitu pierwszego, przedkłada się nie później niż trzy miesiące po wprowadzeniu GRCM oraz aktualizuje się je co trzy miesiące.

Informacje, o których mowa w lit. c) akapitu pierwszego, przedkłada się nie później niż dziewięć miesięcy po wprowadzeniu GRCM oraz aktualizuje się je co trzy miesiące.

Państwa członkowskie, które stosują GRCM, przedkładają Komisji sprawozdanie śródkresowe nie później niż rok po rozpoczęciu stosowania GRCM. Sprawozdanie to zawiera szczegółową ocenę skuteczności GRCM. Trzy miesiące po zakończeniu stosowania GRCM państwa członkowskie, które stosują GRCM, przedkładają sprawozdanie końcowe na temat jego całościowych skutków.

7. Państwa członkowskie, które nie stosują GRCM, przedkładają Komisji sprawozdanie śródkresowe na temat skutków na ich terytorium stosowania GRCM przez inne państwa członkowskie. Sprawozdanie to przedkłada się Komisji w ciągu trzech miesięcy po tym, jak GRCM był stosowany przez co najmniej jeden rok w jednym państwie członkowskim.

Jeżeli co najmniej jedno państwo członkowskie stosuje GRCM, państwa członkowskie, które nie stosują GRCM przedkładają Komisji do dnia 30 września 2022 r. sprawozdanie końcowe na temat skutków na ich terytorium stosowania GRCM przez inne państwa członkowskie.

8. W sprawozdaniach, o których mowa w ust. 6, państwa członkowskie dokonują oceny skutków stosowania GRCM na podstawie następujących kryteriów oceny:

- a) zmiany zachodzące w luce w VAT;
- b) zmiany w oszustwach związanych z VAT, w szczególności oszustwach karuzelowych i oszustwach na poziomie detalicznym;
- c) zmiany obciążenia administracyjnego dla podatników;
- d) zmiany kosztów administracyjnych dla organów podatkowych.

9. W sprawozdaniach, o których mowa w ust. 7, państwa członkowskie dokonują oceny skutków stosowania GRCM na podstawie następujących kryteriów oceny:
- a) zmiany w oszustwach związanych z VAT, w szczególności oszustwach karuzelowych i oszustwach na poziomie detalicznym;
  - b) przenoszenie oszustw z tych państw członkowskich, które stosują lub stosowały GRCM.”.

#### *Artykuł 2*

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejszą dyrektywę stosuje się do dnia 30 czerwca 2022 r.

#### *Artykuł 3*

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w ...

*W imieniu Rady  
Przewodniczący*