Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 21 grudnia 2020 r.
(OR. en)

14293/20

Międzyinstytucjonalny numer referencyjny:
2020/0331 (CNS)

FISC 236
ECOFIN 1193

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2020) 749 final
Dotyczy:	Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2020) 749 final.

Zał.: COM(2020) 749 final

KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.12.2020 r.
COM(2020) 749 final

2020/0331 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Komisja nie ma obecnie żadnych uprawnień wykonawczych w odniesieniu do dyrektywy VAT[1]. Jedynym istniejącym narzędziem umożliwiającym Komisji promowanie jednolitego stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT jest *komitet doradczy* ustanowiony na mocy art. 398 dyrektywy VAT – „Komitet ds. VAT".

Komitetu ds. VAT, w skład którego wchodzą przedstawiciele państw członkowskich oraz Komisji, zajmuje się badaniem podniesionych przez Komisję lub państwa członkowskie kwestii dotyczących stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT. Komitet ds. VAT obecnie może uzgadniać tylko niewiążące wytyczne w zakresie stosowania dyrektywy VAT, ponieważ jest komitetem doradczym, natomiast wiążące środki wykonawcze Rada może przyjmować wyłącznie na podstawie wniosku Komisji (art. 397 dyrektywy VAT).

Doświadczenie pokazuje, że wytyczne te nie zawsze zapewniają jednolite stosowanie unijnych przepisów dotyczących VAT. Komitetowi ds. VAT ostatnio nie udało się na przykład jednomyślnie określić wytycznych dotyczących szeregu kwestii związanych z praktycznym stosowaniem przepisów dyrektywy Rady (UE) 2018/1910 (dyrektywa w sprawie „rozwiązań prowizorycznych")[2]. W rezultacie państwa członkowskie stosują różne podejścia np. w następujących kwestiach:

– określenie, czy magazyn jest stałą siedzibą podatnika, czy też nie (w przypadku gdy magazyn, do którego towary są transportowane w ramach procedury korzystania z magazynu konsygnacyjnego (ang. *call off stock*), jest własnością lub jest wynajmowany przez podatnika przekazującego towary),

– określenie, co stanowi „małą stratę", lub sposób traktowania takich małych strat dla celów procedur typu *call off stock*;

– znaczenie terminów „dostawc[a] [...], który wysyła lub transportuje towar samodzielnie albo za pośrednictwem osoby trzeciej działającej na jego rzecz" (art. 36a ust. 3 dyrektywy VAT).

Komitet ds. VAT nie określił również ostatnio jednomyślnych wytycznych dotyczących:

– sposobu identyfikacji do celów związanych z VAT miejsca świadczenia usługi polegającej na zdarzeniu, które ma miejsce w kilku państwach członkowskich;

– tego, czy dostarczanie towarów lub świadczenie usług między siedzibą przedsiębiorstwa w państwie członkowskim a grupą VAT w innym państwie członkowskim, w skład której wchodzi oddział tego samego przedsiębiorstwa, stanowi transakcję podlegającą opodatkowaniu do celów VAT.

---

[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).

[2] Dyrektywa Rady (UE) 2018/1910 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej dotyczących opodatkowania handlu między państwami członkowskim (Dz.U. L 311 z 7.12.2018, s. 3).

Rozbieżności te prawdopodobnie doprowadzą do przypadków podwójnego opodatkowania i pociągną za sobą brak pewności prawa oraz dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw, które zwykle kończą się dopiero po dłuższym czasie w wyniku wydania orzeczenia przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), co niekiedy prowadzi do wykładni, której wcześniej nie podzielała większość państw członkowskich (takiej jak np. w sprawie stosowania „zasad podziału kosztów")[3]. Może się nawet zdarzyć, że orzeczenie TSUE, biorąc pod uwagę, że odnosi się do konkretnej sytuacji faktycznej, nie rozwieje wszystkich wątpliwości. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku opodatkowania VAT dostaw między siedzibą przedsiębiorstwa a jego oddziałem (w połączeniu z grupami VAT) – mimo iż w orzeczeniu TSUE w sprawie Skandia America[4] rozwiązano wiele problemów, nadal istnieją wątpliwości co do sposobu opodatkowania VAT w sytuacjach, które nie odpowiadają dokładnie okolicznościom sprawy przedłożonej TSUE.

W świetle powyższego oraz zgodnie z zapowiedzią zawartą w komunikacie w sprawie planu działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą[5] proponuje się zmianę dyrektywy VAT mającą na celu utworzenie komitetu, który nadzorowałby przyjmowanie przez Komisję aktów wykonawczych dotyczących niektórych obszarów VAT. W tym kontekście należy podkreślić trzy aspekty:

– Po pierwsze, procedury komitetowe miałyby zastosowanie wyłącznie w związku z ograniczonym zestawem zasad wdrażających przepisy dyrektywy VAT, w przypadku których wymagana jest wspólna wykładnia. Wszelkie zmiany w dyrektywie VAT wymagają, jak ma to miejsce obecnie, jednomyślnej zgody w Radzie.

– Po drugie, w interesie zarówno administracji podatkowych, jak i przedsiębiorstw leży ułatwienie przyjęcia wspólnej wykładni przepisów dyrektywy VAT, ponieważ rozbieżności w tym zakresie mogą prowadzić do podwójnego opodatkowania, zakłócenia konkurencji i dodatkowych kosztów dla przedsiębiorstw. Pod tym względem procedura komitetowa stanowi standardowe podejście stosowane od lat w prawie Unii w celu ułatwienia powstawania tych wspólnych wykładni. Należy zauważyć, że w dziedzinie opodatkowania pośredniego standardowe procedury komitetowe stosuje się już w odniesieniu do współpracy administracyjnej w zakresie VAT i akcyzy.

– Po trzecie, Rada zachowuje swoje uprawnienia wykonawcze, o ile nie mieszczą się one w ściśle określonym zakresie uprawnień Komisji, zwłaszcza w istotnych kwestiach szczególnie wrażliwych dla państw członkowskich.

---

[3] Wyrok z dnia 4 maja 2017 r., Komisja/Luksemburg, C-274/15, ECLI:EU:C:2017:333; wyrok z dnia 21 września 2017 r., DNB Banka, C-326/15, ECLI:EU:C:2017:719; wyrok z dnia 21 września 2017 r., Aviva, C-605/15, ECLI:EU:C:2017:718; oraz wyrok z dnia 21 września 2017 r., Komisja/Niemcy, C-616/15, ECLI:EU:C:2017:721.

[4] Wyrok TSUE z dnia 17 września 2014 r., Skandia America, C-7/13, ECLI:EU:C:2014:2225.

[5] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą", COM(2020) 312 final, 15.7.2020.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną wniosku jest art. 113 TFUE. Artykuł ten stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Niniejszy wniosek jest zgodny z zasadą pomocniczości, ponieważ głównym zidentyfikowanym problemem jest właśnie niezharmonizowane stosowanie przez państwa członkowskie pojęć zawartych w dyrektywie VAT, co z kolei może prowadzić do podwójnego opodatkowania lub nieopodatkowania, w szczególności w sytuacjach transgranicznych. Państwa członkowskie nie są w stanie same rozwiązać tych problemów. Przyznanie Komisji pewnych uprawnień wykonawczych umożliwi szybsze i skuteczniejsze rozwiązywanie problemów, które wynikają z różnic w wykładni i powodują problemy dla przedsiębiorców. W tym zakresie Komisję będzie wspierał komitet, w skład którego będą wchodzili eksperci ds. VAT z administracji podatkowych państw członkowskich i który w związku z tym będzie w stanie konsekwentnie i szybko radzić sobie z problemami.

• Proporcjonalność

Niniejszy wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów, w szczególności sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, które utrudniają obecnie rozbieżności w zakresie wykładni i stosowania pojęć dotyczących VAT przez państwa członkowskie.

• Wybór instrumentu

Mając na uwadze zmianę dyrektywy VAT, proponuje się dyrektywę.

3. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet UE.

4. ELEMENTY FAKULTATYWNE

• Szczegółowe objaśnienia przepisów szczegółowych wniosku

Proponowana rola Komisji wspieranej przez komitetu powinna być ukierunkowana na pewne obszary, w ramach których konieczne jest jednolite stosowanie pojęć w unijnych przepisach dotyczących VAT. W przypadku braku takiego jednolitego stosowania problemy, takie jak podwójne opodatkowanie lub nieopodatkowanie, nadal będą występowały.

A] Uprawnienia wykonawcze przyznane Komisji i Radzie: nowy art. 397a dyrektywy VAT w związku z jej nowym art. 397

(i) art. 397a ust. 1 akapit pierwszy w związku z akapitem drugim tego przepisu oraz z art. 397

Art. 291 TFUE stanowi, że, co do zasady, „[j]eżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii", akty te zasadniczo powierzają uprawnienia wykonawcze Komisji oraz, w należycie uzasadnionych przypadkach, Radzie. TSUE konsekwentnie orzekał, że pojęcia i terminy stosowane w dyrektywie VAT są – z wyjątkiem nielicznych przypadków, w których ich definicję w samej dyrektywie wyraźnie pozostawiono

w gestii państw członkowskich – pojęciami i terminami z zakresu prawa Unii, które wymagają jednolitej wykładni i stosowania[6].

Terminów dyrektywy VAT, w odniesieniu do których dyrektywa ta zawiera „wyraźne odniesienie do prawa państw członkowskich w celu określenia (ich) znaczenia i zakresu", jest niewiele. Jako przykłady można wymienić pojęcia „terenu budowlanego" i „gruntu związanego z budynkiem" (art. 12), „specjalnych funduszy inwestycyjnych" (art. 135 ust. 1 lit. g)) oraz „świadczenia usług zakwaterowania" (art. 135 ust. 2 lit. a)). Większość pozostałych terminów i pojęć użytych w dyrektywie wymaga, zdaniem TSUE, jednolitej wykładni i jednolitego stosowania, które – jak ustanowiono w art. 291 TFUE – należy ustanowić w drodze środków wykonawczych.

Powierzenie uprawnień wykonawczych Komisji ogranicza się do określenia znaczenia pewnych przepisów dyrektywy VAT. Natomiast Rada zachowuje swoje uprawnienia wykonawcze wykraczające poza te określone uprawnienia Komisji. W szczególności wszelkie środki wykonawcze, które nie mają na celu zdefiniowania znaczenia terminów, o których mowa w art. 397a ust. 1 akapit pierwszy, wchodziłyby w zakres kompetencji Rady. Co więcej, wszelkie środki wykonawcze dotyczące przepisów określonych w tytule I („Przedmiot i zakres stosowania"), tytule VIII („Stawki") oraz tytule XIII („Odstępstwa") dyrektywy VAT, z których wszystkie są szczególnie wrażliwe dla państw członkowskich, wchodzą w zakres uprawnień wykonawczych Rady. Ponadto przyjęcie odpowiednich przepisów dotyczących pozycji wyraźnie wyłączonych z uprawnień wykonawczych Komisji w art. 397a ust. 1 akapit drugi leży w gestii państw członkowskich.

(ii) ust. 1 akapit pierwszy lit. a), w związku z akapitem drugim

Tytuł III dyrektywy VAT odnosi się do podatników. Wiele przepisów zawartych w tym tytule wymagałoby jednolitej wykładni, ponieważ ustalenia znaczenia użytych w nich terminów nie powierzono w dyrektywie VAT ustawodawstwu krajowemu państw członkowskich – tak więc np. terminu „okazjonalnie" (art. 9 ust. 2) lub terminu „targi i wystawy o charakterze komercyjnym" (kategoria 8 w załączniku I).

Komisja nie powinna być natomiast upoważniona do działania w drodze aktów wykonawczych w celu:

– korzystania w imieniu państwa członkowskiego lub uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z możliwości przyznanych państwom członkowskim na podstawie dyrektywy VAT w odniesieniu do grup VAT (art. 11); podatników okazjonalnych, kryteriów alternatywnych w stosunku do kryteriów pierwszego zasiedlenia budynków i znaczenia „gruntu związanego z budynkiem" (art. 12) oraz działalności zwolnionej, która ma być traktowana jako działalność organów publicznych (art. 13 ust. 2);

– określenia definicji „terenu budowlanego", ponieważ dyrektywa zawiera wyraźne odniesienie do definicji określonej w prawie krajowym (art. 12 ust. 3).

(iii) ust. 1 akapit pierwszy lit. b), w związku z akapitem drugim

Tytuł IV dyrektywy VAT dotyczy transakcji podlegających opodatkowaniu. Oczywiste jest, że pojęcia stosowane w przepisach zawartych w tym tytule wymagają jednolitego stosowania – tak więc np. pojęcie „rzeczy" (art. 14 ust. 1), „majątku przedsiębiorstwa" (art. 17 ust. 1) i „przybycia" (art. 17a ust. 4). Komisja nie powinna jednak być uprawniona poprzez środki

[6] Zob. m.in. wyrok z dnia 27 listopada 2003 r., Zita Modes, C-497/01, ECLI:EU:C:2003:644, pkt 34–36.

wykonawcze do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z jakichkolwiek możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule. Możliwości te odnoszą się do pojęcia „dostawy towarów" (art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 18 i 19) oraz do pojęcia „świadczenia usług" (art. 26 ust. 2 oraz art. 27 i 29).

(iv) ust. 1 akapit pierwszy lit. c), w związku z akapitem drugim

Tytuł V dyrektywy VAT odnosi się do miejsca transakcji podlegających opodatkowaniu. W tym przypadku potrzeba jednolitego stosowania przepisów jest oczywista, ponieważ rozbieżne interpretowanie przez państwa członkowskie użytych w nich terminów najprawdopodobniej doprowadziłyby do przypadków podwójnego opodatkowania lub nieopodatkowania. W związku z tym na przykład pojęcia transportu lub wysyłki przez dostawcę lub na jego rzecz (art. 32 i 33), „montażu lub instalacji" (art. 36), „pierwszego dostawcy" i „ostatniego klienta" (art. 36a), „nieruchomości" (art. 47) oraz „usług restauracyjnych i cateringowych" (art. 55) wymagają jednolitego stosowania w całej Unii.

Komisja nie powinna natomiast być uprawniona poprzez środki wykonawcze do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule (na przykład możliwości dotyczących „faktycznego użytkowania i wykorzystania" w odniesieniu do miejsca świadczenia niektórych usług).

(v) ust. 1 akapit pierwszy lit. d), w związku z akapitem drugim

Tytuł VI dotyczy zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i wymagalność podatku VAT. Przepisy wykorzystane w tym tytule wymagają jednolitego stosowania: na przykład pojęcia „transakcji związanych z wpłatą zaliczki", „płatności rat" lub „dostaw towarów wykonywanych w sposób ciągły" (art. 64) i pojęć „wpłaty zaliczek" oraz „otrzymania wpłaty" (art. 65). Komisja nie powinna jednak być uprawniona do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z możliwości dotyczącej wymagalności VAT w przypadku dostaw towarów wykonywanych w sposób ciągły (art. 64 ust. 2 akapit trzeci). To samo miałoby zastosowanie do odstępstw przyznanych państwom członkowskim w odniesieniu do wymagalności VAT w przypadku niektórych transakcji lub kategorii podatników (art. 66).

(vi) ust. 1 akapit pierwszy lit. e), w związku z akapitem drugim

Tytuł VII dyrektywy VAT odnosi się do podstawy opodatkowania VAT. Przepisy wykorzystane w tym tytule wymagają jednolitego stosowania: na przykład pojęcia „etapu sprzedaży", „ceny nabycia" czy „kosztu wytworzenia" (art. 72); „zapłaty" i „subwencji" bezpośrednio związanych z ceną „ceny dostawy lub świadczenia" (art. 73); „podatków, ceł, opłat i innych należności" i „kosztów dodatkowych" (art. 78) oraz „opustów i obniżek cen" czy „konta przejściowego" (art. 79). Komisja nie powinna natomiast być uprawniona poprzez środki wykonawcze do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z jakichkolwiek możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule. Komisja nie będzie również uprawniona do określania warunków i przepisów dotyczących zmiany podstawy opodatkowania (art. 90 ust. 1) lub kursu wymiany (art. 91 ust. 2).

(vii) ust. 1 akapit pierwszy lit. f), w związku z akapitem drugim

Tytuł IX dyrektywy VAT odnosi się do zwolnień. Komisja nie powinna być upoważniona do działania poprzez środki wykonawcze w celu:

– ustanowienia definicji, uznawania i zezwoleń powierzonych państwom członkowskim w art. 132 ust. 1 (takich jak definicja „zawodów medycznych i paramedycznych" w art. 132 ust. 1 lit. c) lub uznanie podmiotów za „podmioty o charakterze społecznym" w lit. g) tego samego przepisu);

– zdefiniowania pojęcia „specjalnych funduszy inwestycyjnych" (art. 135 ust. 1 lit. g)) oraz określenia warunków i ograniczeń zwolnienia dotyczącego zakładów, loterii i innych gier losowych lub hazardowych (ust. 1 lit. i) tego samego przepisu);

– ustanowienia ograniczeń w zakresie zwolnień dotyczących niektórych transakcji uznanych za eksport, które w dyrektywie powierza się przyjmującemu państwu członkowskiemu (art. 151).

Ponadto Komisja nie będzie uprawniona do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z jakichkolwiek możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule. Jako przykład można tutaj wymienić możliwości w zakresie zwolnień dotyczących usług sportowych i kulturowych (art. 133 akapit drugi); wyłączenia ze zwolnienia dotyczącego dzierżawy lub wynajmu nieruchomości (art. 135 ust. 2 akapit drugi) oraz prawa wyboru opodatkowania (art. 137) lub decyzji o zastosowaniu któregokolwiek ze zwolnień transakcji związanych z międzynarodowym obrotem towarowym (rozdział 10 tego tytułu).

(viii) ust. 1 akapit pierwszy lit. g), w związku z akapitem drugim

Tytuł X dyrektywy VAT odnosi się do odliczeń. Komisja nie powinna być uprawniona do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule: na przykład możliwości dotyczące proporcji podlegającej odliczeniu (art. 173 ust. 2); ograniczenia prawa do odliczenia (art. 176 i 177) lub przepisów regulujących korzystanie z prawa do odliczenia (art. 180 i 181).

(ix) ust. 1 akapit pierwszy lit. h), w związku z akapitem drugim

Tytuł XI dyrektywy VAT i załącznik VI do niej odnoszą się do obowiązków związanych z VAT. Komisja byłaby na przykład uprawniona do określenia, w drodze środków wykonawczych, pojęcia „uczestnictwa" (art. 192a), pojęcia „prac budowlanych" lub „rozbiórki" (art. 199) lub pojęcia „przedstawiciela podatkowego" (art. 204). Komisja nie byłaby natomiast uprawniona do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z możliwości określonych w tych przepisach, a mianowicie możliwości zastosowania odwrotnego obciążenia (art. 194 lub 199) lub możliwości dopuszczenia podatnikowi wyznaczenia przedstawiciela podatkowego. Co więcej, Komisja nie mogłaby zdefiniować „numeru rejestracji podatkowej" (art. 239), ponieważ w dyrektywie VAT jego zdefiniowanie powierzono bezpośrednio państwom członkowskim.

(x) ust. 1 akapit pierwszy lit. i), w związku z akapitem drugim

Tytuł XII dyrektywy VAT odnosi się do szczególnych procedur podatkowych. Komisja nie powinna być uprawniona do korzystania w imieniu państwa członkowskiego ani uniemożliwienia korzystania przez państwo członkowskie z jakichkolwiek możliwości przyznanych państwom członkowskim w tym tytule, a mianowicie w art. 281, 284, 285, 286,

287, 296, 301, 303, 318, 326, 330, 333, 342, 344, 349, 352, 366, 367, 369d, 369h oraz 369i. Komisja nie powinna również być uprawniona do określania procedur odliczania lub zwrotu VAT powierzonych państwom członkowskim w art. 303 w odniesieniu do procedury szczególnej dla rolników. Ponadto Komisja nie powinna być uprawniona do ustanawiania przepisów, o których mowa w związku z korzystaniem z możliwości przewidzianych w art. 316 i 324 w odniesieniu do procedur szczególnych dla podatników-pośredników.

(xi) ust. 1 akapit trzeci

Zgodnie z art. 291 ust. 3 TFUE „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają z wyprzedzeniem przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez Państwa Członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję". Parlament Europejski i Rada uczyniły to za pośrednictwem przyjętego w lutym 2011 r. „rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej"[7].

Chociaż w zasadzie z prawnego punktu widzenia prawodawca mógłby przyznać Komisji uprawnienia wykonawcze bez konieczności przeprowadzania jakiejkolwiek kontroli przez państwa członkowskie[8], we wniosku nie skorzystano z tej możliwości. Wdrożony zostaje natomiast mechanizm kontroli powierzony komitetowi. Oznacza to, że w ramach wykonywania swoich uprawnień wykonawczych Komisja nie może działać samodzielnie, ponieważ takie działanie będzie w każdym przypadku wymagało pozytywnej opinii komitetu. W tych ramach będą miały zastosowanie przepisy rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej odnoszące się do procedury sprawdzającej.

(xii) ust. 2

Przepisy przyjęte przez Radę i zawarte obecnie w rozporządzeniu wykonawczym w sprawie VAT pozostają w mocy pomimo przyznania Komisji pewnych uprawnień wykonawczych. Niezależnie od tego Komisja – wspierana przez komitet – będzie mogła, zawsze w ramach określonego zakresu swoich uprawnień, przyjąć przyszłe przepisy, które mogą mieć taki sam zakres jak obecne przepisy rozporządzenia wykonawczego w sprawie VAT, które w takim przypadku musiałyby zostać uchylone przez Radę.

B] Nowy komitet: Art. 398a dyrektywy VAT

Przyznanie Komisji w niniejszym wniosku uprawnień wykonawczych nie wiąże się w żadnym wypadku z brakiem kontroli państw członkowskich nad wykonywaniem tych uprawnień przez Komisję. Przepisy i zasady ogólne dotyczące mechanizmu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję określono w prawie wtórnym, tj. w rozporządzeniu dotyczącym procedury komitetowej. W kwestiach podatkowych „procedura sprawdzająca" ustanowiona w art. 5 rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej (nie ma możliwości zastosowania „procedury doradczej", o której mowa w art. 4, w dziedzinie opodatkowania) zapewnia, aby Komisja nie mogła zrobić nic bez zgody państw członkowskich w nowym komitecie. Komisja jest uprawniona do przyjęcia środka wykonawczego tylko w przypadku wydania przez komitet pozytywnej opinii;

---

[7] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13.

[8] Zob. motyw 6 i art. 1 rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej.

natomiast zarówno w przypadku negatywnej opinii, jak i braku opinii komitetu Komisja nie jest uprawniona do przyjęcia odpowiedniego aktu wykonawczego.

Przepisy dotyczące składu i przewodniczącego komitetu są bezpośrednio określone w art. 3 rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej. Komitet ds. VAT zachowuje swoją rolę jako organ odpowiedzialny za analizę konsultacji przewidzianych w dyrektywie VAT. Do takich konsultacji odniesiono się w art. 11, 27, 102, 155, 164, 167, 177, 191, 238, 281, 318 i 352. Ponadto Komitet ds. VAT powinien mieć również możliwość zbadania wszelkich innych kwestii dotyczących stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT, ale w tych obszarach będzie uprawniony jedynie do wydawania niewiążących wytycznych, jak ma to miejsce obecnie.

2020/0331 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy

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[9],

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[10],

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Aby zapewnić jednolite stosowanie prawa Unii i przestrzegania zasady równości terminy stosowane w przepisach dyrektywy Rady 2006/112/WE[11], w których nie umożliwiono wyraźnie państwom członkowskim określenia znaczenia i zakresu tych terminów, wymagają jednolitej wykładni w całej Unii.

(2) Rozbieżna wykładnia terminów stosowanych w dyrektywie 2006/112/WE może prowadzić do przypadków podwójnego opodatkowania, powodować brak pewności prawa, dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw i zakłócenie konkurencji. Jednolita wykładnia tych terminów na szczeblu unijnym jest również niezbędna, aby ułatwić administracjom podatkowym i przedsiębiorstwom stosowanie dyrektywy 2006/112/WE.

(3) Art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że jeżeli konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te mają powierzać uprawnienia wykonawcze Komisji lub, w należycie uzasadnionych przypadkach, Radzie.

(4) Aby zwiększyć skuteczność procesu decyzyjnego w dziedzinie podatku od wartości dodanej (VAT) oraz przyczynić się do bardziej jednolitego stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT, należy powierzyć Komisji uprawnienia wykonawcze do określania znaczenia niektórych terminów używanych w dyrektywie 2006/112/WE.

(5) Uprawnienia wykonawcze przyznane Komisji nie powinny podważać uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim w odniesieniu do przyjmowania środków prawa krajowego niezbędnych do wdrożenia niektórych

---

9 Dz.U. C z , s. .

10 Dz.U. C z , s. .

11 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).

przepisów dyrektywy 2006/112/WE. W związku z tym konieczne jest doprecyzowanie zakresu uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji.

(6) Uprawnienia wykonawcze w należycie uzasadnionych przypadkach w istotnych kwestiach szczególnie wrażliwych dla państw członkowskich powinny zostać przyznane Radzie. Dotyczy to w szczególności wszelkich środków wykonawczych odnoszących się do przepisów, które mogą być konieczne w związku z przepisami określonymi w tytule I („Przedmiot i zakres stosowania"), tytule VIII („Stawki") oraz tytule XIII („Odstępstwa") dyrektywy VAT.

(7) Aby zapewnić jednolite warunki wdrażania odpowiednich przepisów dyrektywy 2006/112/WE, Komisji należy przyznać uprawnienia wykonawcze w zakresie określania znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy. Uprawnienia te powinny być wykonywane zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011[12].

(8) Ponieważ cel tej dyrektywy, a mianowicie zapewnienie bardziej jednolitego stosowania przepisów unijnych w zakresie VAT, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, może ona przyjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

(9) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

W dyrektywie 2006/112/WE wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 397 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 397

Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może przyjąć:

a) wszelkie środki niezbędne do wdrożenia przepisów określonych w tytułach I, VIII, XIII niniejszej dyrektywy oraz w załącznikach III, IV, V i X do niej;

b) wszelkie środki niezbędne do wdrożenia przepisów określonych w tytułach niniejszej dyrektywy i załącznikach do niej niewymienionych w lit. a), o ile środki te nie wiążą się z określeniem znaczenia użytych w nich terminów.

2) w tytule XIV rozdział 1 dodaje się art. 397a w brzmieniu:

„Artykuł 397a

1. Komisja może ustalić w drodze aktów wykonawczych znaczenie terminów stosowanych w następujących przepisach:

[12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. L 55 z 28.2.2011, s. 13).

a) w odniesieniu do podatników do celów VAT – przepisach określonych w tytule III i załączniku I;

b) w odniesieniu do transakcji podlegających opodatkowaniu do celów VAT – przepisach określonych w tytule IV;

c) w odniesieniu do miejsca transakcji podlegających opodatkowaniu – przepisach określonych w tytule V i załączniku II;

d) w odniesieniu do zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i wymagalność podatku – przepisach określonych w tytule VI;

e) w odniesieniu do podstawy opodatkowania VAT – przepisach określonych w tytule VII;

f) w odniesieniu do zwolnienia z VAT – przepisach określonych w tytule IX;

g) w odniesieniu do odliczeń VAT – przepisach określonych w tytule X;

h) w odniesieniu do obowiązków podatników i niektórych osób niebędących podatnikami – przepisach określonych w tytule XI i załączniku VI;

i) w odniesieniu do procedury szczególnej podatku – przepisach określonych w tytule XII i załącznikach VII, VIII i IX.

Pierwszy akapit nie ma zastosowania do następujących przepisów:

a) przepisów umożliwiających państwom członkowskim korzystanie z możliwości w zakresie, w jakim dotyczy to decyzji o korzystaniu z tej możliwości;

b) przepisów zawierających wyraźne odniesienie do terminów, które mają zostać zdefiniowane przez państwa członkowskie, w zakresie, w jakim dotyczy to definicji znaczenia tych terminów;

c) przepisów, w przypadku których warunki, procedury i zasady mają zostać określone przez państwa członkowskie, w zakresie, w jakim dotyczą one tych warunków, procedur i zasad;

d) przepisów dotyczących procedur uznawania i udzielania zezwoleń przez państwa członkowskie w zakresie, w jakim odnoszą się one do tych procedur;

e) przepisów art. 239 dotyczących numeru rejestracji podatkowej.

Akty wykonawcze, o których mowa w akapicie pierwszym, przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 398a ust. 2.

2. Jeżeli przepisy aktów wykonawczych Komisji przyjętych zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu mają taki sam zakres jak przepisy środków wykonawczych przyjętych przez Radę zgodnie z art. 397 niniejszej dyrektywy zmienionej dyrektywą Rady (UE) 2020/285*, Rada uchyla odpowiednie przepisy w swoich środkach wykonawczych.

---

* Dyrektywa Rady (UE) 2020/285 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw oraz rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do współpracy administracyjnej

i wymiany informacji do celów monitorowania i prawidłowego stosowania procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw (Dz.U. L 62 z 2.3.2020, s. 13).

3) w tytule XIV tytuł rozdziału 2 otrzymuje brzmienie:

„ROZDZIAŁ 2

Komitety”;

4) w tytule XIV rozdział 2 dodaje się art. 398a w brzmieniu:

„Artykuł 398a

1. Komisję wspomaga komitet. Komitet ten jest komitetem w rozumieniu rozporządzenia (UE) nr 182/2011.

2. W przypadku odesłania do niniejszego ustępu stosuje się art. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011.”

Artykuł 2

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

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący