

Bruksela, 23 listopada 2018 r.
(OR. en)

14601/18

FISC 497
ECOFIN 1116

NOTA DO PUNKTU I/A

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Sprawozdanie dla Rady Europejskiej dotyczące kwestii podatkowych, przygotowane przez Radę Ecofin – Zatwierdzenie

1. Rada (Ecofin) została poproszona o złożenie Radzie Europejskiej sprawozdania na temat różnych kwestii podatkowych, o których Rada Europejska wspomniała w szczególności w swoich konkluzjach z marca i czerwca 2012 r., z maja 2013 r., z grudnia 2014 r. i z października 2017 r.
2. 22 listopada 2018 r. na forum Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla do Spraw Podatkowych (HLWP) został przygotowany i uzgodniony projekt sprawozdania Rady Ecofin dla Rady Europejskiej dotyczącego kwestii podatkowych, z myślą o przedłożeniu go Radzie za pośrednictwem Coreperu. Uzgodniła również, że zwyczajowe aktualizacje pewnych elementów w oparciu o stan faktyczny (części ujęte w nawiasach kwadratowych) zostaną przez SGR dokonane po Radzie Ecofin, przed udostępnieniem ostatecznej wersji sprawozdania.
3. Coreper jest zatem proszony o:
 - zalecenie Radzie Ecofin obradującej 4 grudnia 2018 r., by zatwierdziła sprawozdanie przedstawione w załączniku, z myślą o przekazaniu go Radzie Europejskiej (13–14 grudnia 2018 r.).

**SPRAWOZDANIE DLA RADY EUROPEJSKIEJ DOTYCZĄCE KWESTII
PODATKOWYCH, PRZYGOTOWANE PRZEZ RADĘ ECOFIN**

1. Niniejsze sprawozdanie przedstawia przegląd postępów poczynionych w Radzie w trakcie prezydencji austriackiej; w ogólnych zarysach przedstawia także aktualną sytuację w najważniejszych dossier, które są przedmiotem negocjacji w dziedzinie opodatkowania.
2. Niniejsze sprawozdanie w zarysie przedstawia aktualny stan odnośnych prac Rady i dotyczy różnych kwestii, o których wspomniano w konkluzjach Rady Europejskiej z 1–2 marca 2012 r.¹ poświęconych wzrostowi gospodarczemu, a także w konkluzjach Rady Europejskiej z 28–29 czerwca 2012 r.², 22 maja 2013 r.³, 24–25 października 2013 r.⁴, 19–20 grudnia 2013 r.⁵, 20–21 marca 2014 r.⁶, 26–27 czerwca 2014 r.⁷, 18 grudnia 2014 r.⁸ oraz 19 października 2017 r.⁹; kwestie te poruszono również w stosownych konkluzjach Rady w sprawie VAT przyjętych w 2012 r.¹⁰ i 2016 r.¹¹, a także w konkluzjach Rady z 2017 r. pt. „Reagowanie na wyzwania związane z opodatkowaniem zysków z gospodarki cyfrowej”¹².
3. Przedmiotem szczególnej uwagi prezydencji austriackiej było opodatkowanie gospodarki cyfrowej, a celem było w tym przypadku wypracowanie porozumienia do końca tej prezydencji. [4 grudnia 2018 r. na posiedzeniu Rady Ecofin prezydencja przedstawiła dyrektywę w sprawie opodatkowania usług cyfrowych.]

¹ Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (pkt 9 i 21).

² Dok. EUCO 76/12, 28–29 czerwca 2012 r.

³ Dok. EUCO 75/1/13 REV 1, 22 maja 2013 r.

⁴ Dok. EUCO 169/13, 24–25 października 2013 r.

⁵ Dok. EUCO 217/13, 19–20 grudnia 2013 r.

⁶ Dok. EUCO 7/1/14 REV 1, 20–21 marca 2014 r.

⁷ Dok. EUCO 79/14, pkt 2.

⁸ Dok. EUCO 237/14, pkt 3.

⁹ Dok. EUCO 14/17, pkt 11.

¹⁰ Dok. 9586/12.

¹¹ Dok. 9494/16.

¹² Dok. 5175/17.

4. Rada w szczególności:

- a) przyjęła dyrektywę zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej dotyczących opodatkowania handlu między państwami członkowskimi;
- b) przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do wymiany informacji w celu monitorowania prawidłowego stosowania procedury magazynu typu *call-off stock*;
- c) przyjęła rozporządzenie wykonawcze Rady zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi;
- d) przyjęła rozporządzenie zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej;
- e) przyjęła dyrektywę zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism;
- f) przyjęła dyrektywę zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT¹³;
- g) wypracowała podejście ogólne w sprawie dyrektywy zmieniającej 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;
- h) poczyniła istotne postępy w pracach nad szeregiem ważnych wniosków ustawodawczych w dziedzinie VAT, w tym w odniesieniu do szczegółów docelowego systemu VAT, procedury szczególnej dla MŚP itp.;

¹³ Dz.U. L 282 z 12.11.2018, s. 5.

i) poczyniła istotne postępy w obszarze podatków akcyzowych w zakresie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, a także wniosku dotyczącego dyrektywy ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie), któremu towarzyszy wniosek dotyczący decyzji w sprawie komputeryzacji przepływu wyrobów akcyzowych i nadzoru nad nimi (wersja przekształcona), oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 389/2012 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych.

5. Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) kontynuowała prace nad różnymi sprawami objętymi jej zakresem uprawnień, w tym kilkoma kwestiami dotyczącymi unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, jak przewidziano w konkluzjach Rady z 5 grudnia 2017 r.¹⁴ 4 grudnia 2018 r. wyniki prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania zostały – w koordynacji z HLWP – przedłożone Radzie Ecofin¹⁵.

6. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier znajdują się poniżej.

A. Inicjatywy w dziedzinie unijnego prawa podatkowego

Wspólna (skonsolidowana) podstawa opodatkowania osób prawnych

7. W ramach ponownego przedstawienia wniosku z 2011 r. w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCTB)¹⁶ i wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB).¹⁷ Wniosek CCTB określa wspólne przepisy dotyczące obliczania podstawy opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych w obrębie UE, natomiast wniosek CCCTB uzupełnia wniosek CCTB o element konsolidacji.

¹⁴ Dok. 15429/17.

¹⁵ Dok. 14364/18 + ADD 1–15.

¹⁶ Dok. 13730/16.

¹⁷ Dok. 13731/16.

8. 6 grudnia 2016 r. Rada Ecofin wyraziła pogląd¹⁸, że prace nad wnioskiem CCTB powinny w pierwszej kolejności skoncentrować się na „elementach wspólnej podstawy opodatkowania” i zwrócić się do państw członkowskich, by na początek „skoncentrowa[ły] swoje wysiłki na zasadach dotyczących obliczania podstawy opodatkowania, w szczególności na nowych elementach wznowionej inicjatywy (rozdziały I–V)”. Co więcej, „następnie państwa członkowskie powinny skupić się na pozostałych elementach wspólnej podstawy (rozdziały VI–XI)”. W odniesieniu do wniosku CCCTB Rada uzgodniła, że zostanie on przeanalizowany na szczeblu technicznym dopiero wtedy, gdy dyskusje w sprawie wniosku CCTB zostaną pomyślnie zakończone.
9. Prezydencja maltańska skupiła następnie dyskusje techniczne na nowych elementach wniosku CCTB, tj. bardzo wysokim odliczeniu kosztów badań i rozwoju w celu wspierania innowacji (art. 9), nowej uldze z tytułu wzrostu i inwestycji (AGI) w celu wyeliminowania faworyzowania finansowania dłużnego (art. 11), a także tymczasowym kompensowaniu strat (art. 42). Z uwagi na fakt, że niezmiennie pojawia się kwestia właściwej kombinacji harmonizacji i elastyczności w kontekście zwiększonej konkurencji międzynarodowej, 23 maja 2017 r. Rada Ecofin przeprowadziła w tej sprawie debatę orientacyjną. Przy tej okazji kilku ministrów poparło cel w postaci możliwie najszerzej podstawy opodatkowania osób prawnych po to, by chronić krajowe dochody podatkowe.
10. W trakcie prezydencji estońskiej i bułgarskiej Grupa Robocza do Spraw Podatkowych (WPTQ) zakończyła analizę poszczególnych artykułów we wszystkich rozdziałach wniosku CCTB; zainicjowano też debatę na temat zakresu, w jakim wniosek CCTB mógłby stanowić odpowiednią polityczną odpowiedź na wyzwania z zakresu opodatkowania bezpośredniego stawiane przez gospodarkę cyfrową.
11. Prezydencja bułgarska opracowała ponadto pierwszy tekst kompromisowy w sprawie rozdziału IV CCTB (przepisy dotyczące amortyzacji) i osiągnęła porozumienie między delegacjami co do pomysłu dokonania oceny wpływu niektórych artykułów wniosku CCTB na krajowe dochody podatkowe, przy użyciu wspólnej metodyki i wspólnych założeń (kompromisowy tekst prezydencji) w celu zapewnienia porównywalności wyników, na zasadzie dobrowolności. Zainicjowała też dyskusje na temat poziomu harmonizacji, zakresu i elastyczności dla państw członkowskich.

¹⁸ Dok. 15315/16.

12. Wyniki tych ocen dotyczących krajowych dochodów podatkowych zostały omówione przez HLWP 26 października 2018 r. na podstawie kwestionariusza, który przesłano delegacjom 1 października 2018 r.: ogółem, 23 państwa członkowskie zajęły się oceną wpływu wybranych artykułów na dochody, jednak tylko 12 było w stanie przedstawić (wstępne) wyniki. Dyskusje te pozwoliły dostarczyć wskazówek dla trwających debat na szczeblu technicznym na forum WPTQ.
13. W odniesieniu do zakresu wniosku, omówiono dwa możliwe podejścia do tej kwestii: albo obowiązkowy zakres zostanie rozszerzony tak, by objąć wszystkich podatników będących osobą prawną (zakres rozszerzony), albo państwa członkowskie, które sobie tego życzą, mogą dobrowolnie objąć również spółki poniżej progu 750 mln EUR, dostosowując swoje krajowe przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych tak, aby były one zgodne z przepisami CCTB (dostosowanie jednostronne). Zwrócono również uwagę na minusy zakresu rozszerzonego:
- a) bardziej zharmonizowane przepisy byłyby potrzebne w CCTB, np. dla MŚP lub konkretnych sektorów, które zwykle nie przekraczają progu 750 mln EUR;
 - b) elastyczność w odniesieniu do krajowych środków polityki podatkowej państw członkowskich zostałaby mocno ograniczona, tj. pojawiłaby się większa potrzeba dysponowania elastycznymi rozwiązaniami do celów sprawnego i ukierunkowanego wprowadzania zmian w CCTB;
 - c) i wreszcie, mogłyby pojawić się pytania dotyczące aspektów pomocniczości i proporcjonalności – w szczególności ze strony parlamentów narodowych.
14. Chociaż delegacje miały różne opinie na temat powyższych zagadnień, prezydencja zauważyła, że krajowe oceny wpływu wniosku CCTB na krajowe dochody podatkowe mogłyby rzucić nowe światło na tę kwestię, gdyż uwagi otrzymane od delegacji pokazały, że:

- a) fakultatywny charakter CCTB dla przedsiębiorstw poniżej odnośnego progu prowadzi do obniżenia podstawy opodatkowania, gdyż oczekuje się, że podatnicy wybiorą system, który jest dla nich najbardziej korzystny;
 - b) wpływ wniosku CCTB na krajowe dochody podatkowe jest ogólnie korzystniejszy, gdy CCTB ma zastosowanie do wszystkich podatników płacących podatek od osób prawnych (lub w niektórych przypadkach rozwiązanie to pozwala nawet uniknąć negatywnego wpływu – z pominięciem zachęt podatkowych).
15. W tym kontekście prezydencja zaproponowała rozszerzenie obowiązkowego zakresu CCTB tak, by objąć wszystkich podatników będących osobą prawną, oraz przeanalizowanie nowych, szczegółowych (lecz opartych na zasadach) przepisów we wniosku CCTB w odniesieniu do MŚP i konkretnych sektorów, uzupełnionych w razie potrzeby aktami wykonawczymi Rady. Opinie delegacji pozostały jednakże podzielone: choć kilka delegacji poparło taki sposób działania, to kilka innych było mu przeciwnych lub opowiedziało się za potrzebą nowego wniosku ustawodawczego Komisji, a kilka delegacji jest nadal niezdecydowanych.
16. Co się tyczy kwestii proponowanych zachęt podatkowych w art. 9 ust. 3, art. 11 i 42 CCTB, prezydencja zaproponowała ich omówienie na późniejszym etapie po uzgodnieniu głównych technicznych elementów wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, z uwzględnieniem dużego wpływu takich zachęt na krajowe dochody podatkowe. Większość delegacji opowiedziało się za takim rozwiązaniem, kilka jednak było mu przeciwnych. Jedna z delegacji zasugerowała ponadto zbadanie możliwości wprowadzenia przepisu przejściowego w celu zrównoważenia wstępnych negatywnych skutków budżetowych, które z czasem powinny być coraz mniejsze.
17. Dyskusje na temat art. 5 CCTB (stały zakład w państwie członkowskim podatnika będącego rezydentem do celów podatkowych w Unii) również przełożono na późniejszy termin ze względu na to, że istotne zmiany do tego artykułu są zawarte we wniosku Komisji w sprawie znaczącej obecności cyfrowej (SDP) i że prace w tym zakresie są prowadzone aktualnie na forum OECD (zob. sekcja poniżej dotycząca rozwoju sytuacji na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do opodatkowania gospodarki cyfrowej).

18. Prezydencja austriacka przedstawiła kompromisowe teksty dotyczące rozdziałów I–V CCTB, korzystając z prac przeprowadzonych przez prezydencje maltańską i bułgarską, z myślą o przyspieszeniu dyskusji na tych głównych elementach technicznych. Wyniki tych dyskusji przedstawiono w najnowszym tekście kompromisowym prezydencji¹⁹.

Pakiet dotyczący opodatkowania gospodarki cyfrowej

19. W następstwie konkluzji Rady z 5 grudnia 2017 r. w sprawie reagowania na wyzwania związane z opodatkowaniem zysków z gospodarki cyfrowej Komisja przedstawiła 21 marca 2018 r. swój „pakiet dotyczący opodatkowania gospodarki cyfrowej”:
- (i) wniosek dotyczący dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca (oparty na art. 115 TFUE);
 - (ii) zalecenie Komisji w sprawie opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca;
 - (iii) wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (oparty na art. 113 TFUE);
 - (iv) komunikat pt. „Czas ustanowić nowoczesne, sprawiedliwe i skuteczne normy opodatkowania gospodarki cyfrowej”.
20. Prezydencja austriacka kontynuowała prace poprzedniej prezydencji w celu zapewnienia niezwłocznej analizy pakietu w trybie priorytetowym.
21. Na początek prezydencja zorganizowała 5–6 lipca 2018 r. konferencję na temat opodatkowania gospodarki cyfrowej w celu wymiany pomysłów w nieformalnej atmosferze.

¹⁹ Zob. dok. XXXX/18. Uwaga: części odnoszące się do ewentualnego rozszerzenia zakresu i do zachęt podatkowych umieszczono w nawiasach kwadratowych.

22. Zgodnie z planem działania prezydencji bułgarskiej dotyczącym opodatkowania gospodarki cyfrowej²⁰, uzgodniono skoncentrowanie dyskusji na wniosku dotyczącym dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (zwanym dalej „DSTD”).
23. Techniczną analizę wniosku DSTD w trakcie prezydencji austriackiej rozpoczęto 18 lipca 2018 r. na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (WPTQ).
24. Na nieformalnym posiedzeniu Ecofin 8–9 września 2018 r. ministrowie omówili wniosek DSTD na podstawie dokumentu roboczego prezydencji.
25. DSTD został następnie przeanalizowany na posiedzeniach WPTQ 13 września, 24 września, 11 października, 25 października, 12 listopada i 21 listopada 2018 r.; a także na posiedzeniu attaché podatkowych 16 listopada oraz na posiedzeniach HLWP – 25 września, 26 października i 22 listopada 2018 r.
26. Na forum Rady Ecofin 6 listopada 2018 r. prezydencja przedstawiła aktualną sytuację w kwestii DSTD i poddała pod dyskusję dwa konkretne elementy: zakres, jeśli chodzi o usługi podlegające opodatkowaniu, oraz kwestię wygaśnięcia dyrektywy. Rada Ecofin dała jasny mandat na szczeblu technicznym do dalszych prac nad kwestiami technicznymi. Prezydencja podjęła stosowne działania z myślą o swojej decyzji, by przygotować DSTD do uzgodnienia na posiedzeniu Rady Ecofin w grudniu 2018 r., o co prosiło kilka państw członkowskich.
27. [Prezydencja przedstawiła DSTD na posiedzeniu Rady Ecofin 4 grudnia 2018 r. z myślą o wypracowaniu podejścia ogólnego.]

²⁰ Dok. 9052/18.

Rozwój sytuacji na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do opodatkowania gospodarki cyfrowej

28. Grupa zadaniowa OECD ds. gospodarki cyfrowej spotkała się 10–11 lipca 2018 r. w Paryżu, by kontynuować prace po przyjęciu sprawozdania okresowego na temat wyzwań podatkowych wynikających z cyfryzacji, które stanowi istotny etap w pracach na szczeblu międzynarodowym²¹, z myślą o przyjęciu sprawozdania końcowego do 2020 r.
29. Posiedzenie grupy zadaniowej zaplanowano na 4–5 grudnia 2018 r., aby omówić notę sporządzoną przez Sekretariat OECD na temat konkretnych propozycji wysuniętych na ostatnim spotkaniu. Prezydencja zorganizowała wymianę poglądów na forum HLWP 22 listopada 2018 r., w ramach przygotowań do posiedzenia grupy zadaniowej.

Podatek od wartości dodanej (VAT)

30. W 2016 r. Rada przyjęła dwa zestawy konkluzji: w maju 2016 r. Rada odpowiedziała na komunikat Komisji z dnia 7 kwietnia 2016 r.²² dotyczący planu działania w sprawie VAT pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT”, a w listopadzie 2016 r. Rada wyraziła swoje poglądy na temat ulepszeń w obecnych unijnych przepisach VAT dotyczących transakcji transgranicznych²³.
31. W następstwie do swojego planu działania w sprawie VAT Komisja zaproponowała istotną liczbę wniosków ustawodawczych w dziedzinie VAT. Jako całość, wnioski te mają na celu zmodernizowanie systemu VAT, aby dostosować go do gospodarki cyfrowej i potrzeb MŚP, zwalczać lukę w VAT i usprawnić współpracę administracyjną w dziedzinie VAT.

²¹ https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf

²² Dok. 9494/16.

²³ Dok. 14257/16.

32. W trakcie prezydencji austriackiej dossier ustawodawcze, które były przedmiotem obrad Rady lub jej organów przygotowawczych, stosownie do sytuacji, obejmowały następujące obszary:
- a) pakiet ustawodawczy dotyczący rozwiązań przejściowych dotyczących VAT (tzw. „quick-fix”);
 - b) współpraca administracyjna w dziedzinie VAT;
 - c) VAT stosowany do publikacji elektronicznych;
 - d) docelowy system VAT;
 - e) reforma stawek VAT;
 - f) uproszczenie zasad VAT dla MŚP;
 - g) fakultatywny sektorowy mechanizm odwrotnego obciążenia i mechanizm szybkiego reagowania;
 - h) ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia (GRCM);
 - i) Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano.
33. Oczekuje się również, że Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy niezbędny w wyniku przyjęcia przez Radę w grudniu 2017 r. pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym. Wniosek ten dotyczy wdrożenia cyfrowego pakietu VAT w odniesieniu do niektórych zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość. W tym kontekście należy przypomnieć, jak ważny jest jednolity rynek cyfrowy, a także oświadczenie do protokołu Rady przedstawione w chwili przyjęcia tych aktów. W związku z tym jak najszybsze poczynienie postępów w tym dossier pozostaje jednym z najpilniejszych priorytetów. Jeżeli oczekiwany wniosek Komisji zostanie złożony w terminie, prezydencja austriacka zamierza omówić go na kolejnym posiedzeniu WPTQ jeszcze w tym półroczu.
34. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier w dziedzinie VAT znajdują się poniżej.

a) Rozwiązania przejściowe dotyczące VAT (tzw. „quick-fix”)

35. 4 października 2017 r. Komisja przedstawiła trzy wnioski ustawodawcze:

- (i) 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 członkowskimi²⁴;
- (ii) wniosek dotyczący rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi²⁵; oraz
- (iii) wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do podatnika certyfikowanego²⁶.

36. Oprócz „filarów” docelowego systemu VAT oraz koncepcji podatnika certyfikowanego (CTP), które Rada zgodziła się omówić w kontekście ogólnych prac nad docelowym systemem VAT (więcej szczegółów: zob. pkt 48–87 niniejszego sprawozdania), we wnioskach przedstawiono także – w odpowiedzi na konkluzje Rady z 8 listopada 2016 r. – kilka krótkoterminowych ulepszeń obecnego systemu VAT:

- (i) uproszczenie i harmonizacja przepisów dotyczących procedury magazynu typu call-off stock;
- (ii) numer identyfikacyjny VAT nabywcy staje się materialną przesłanką dla zwolnienia wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów;
- (iii) uproszczenie i harmonizacja transakcji łańcuchowych w celu zwiększenia pewności prawa; oraz
- (iv) uproszczenie i harmonizacja przepisów dotyczących dowodów potwierdzających wewnątrzwspólnotowy transport towarów do celów zastosowania zwolnienia.

²⁴ Dok. 12882/17.

²⁵ Dok. 12881/17.

²⁶ Dok. 12880/17 (następnie zmieniony wnioskiem ustawodawczym zawartym w dok. 14893/17 poprzez włączenie przepisów dotyczących „podatnika certyfikowanego” do tego nowego wniosku zmieniającego rozporządzenie nr 904/2010).

37. W trakcie prezydencji austriackiej te wnioski ustawodawcze były przedmiotem szczególnej uwagi.
38. Aby umożliwić szybkie postępy i rozwiązać istotne kwestie w dziedzinie VAT, Rada uznała za stosowne i konieczne, by przyspieszyć prace nad podstawowymi elementami wniosku Komisji zmieniającego dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi; jednocześnie odnotowano, że pozostałe części wniosku dotyczącego podatnika certyfikowanego oraz art. 402 dyrektywy VAT będą wymagały dalszej dyskusji.
39. 22 czerwca 2018 r. Radzie Ecofin nie udało się jeszcze wypracować porozumienia w sprawie tych wniosków ustawodawczych²⁷. W trakcie prezydencji austriackiej, na swoim posiedzeniu 2 października 2018 r. Rada Ecofin wypracowała podejście ogólne co do pakietu ustawodawczego dotyczącego rozwiązań przejściowych w zakresie VAT (tzw. „quick-fix”)²⁸.
40. Komisja i Rada złożyły wspólne oświadczenie do protokołu, w którym stwierdzają, że są świadome pewnej rozbieżności w traktowaniu pod względem VAT niezależnych grup osób, które łączą swoje usługi i dokonują podziału kosztów między swoimi członkami. Rada i Komisja uznają potrzebę doprecyzowania takich zasad VAT dotyczących niezależnych grup osób. Komisja szczegółowo przeanalizuje tę kwestię w trakcie badania, które zostanie wkrótce zainicjowane z myślą o ewentualnym wniosku, z zastrzeżeniem przysługującego Komisji prawa inicjatywy.

²⁷ Dok. 10335/18.

²⁸ Dok. 12564/18.

41. [Następujące trzy akty ustawodawcze zostały przyjęte przez Radę Ecofin 4 grudnia 2018 r.:

- (i) dyrektywa zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do harmonizacji i uproszczenia niektórych przepisów w systemie podatku od wartości dodanej dotyczących opodatkowania handlu między państwami członkowskimi;
- (ii) rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do wymiany informacji w celu monitorowania prawidłowego stosowania procedury magazynu typu call-off stock;
- (iii) rozporządzenie wykonawcze Rady zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi.]

b) Współpraca administracyjna w dziedzinie VAT

42. 30 listopada 2017 r. Komisja przedstawiła zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej²⁹, który obejmował również przepisy zawarte we wniosku Komisji z 4 grudnia 2017 r. dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do podatnika certyfikowanego³⁰.

43. Inicjatywa ta jest częścią pakietu „sprawiedliwego opodatkowania w celu stworzenia jednolitego unijnego obszaru podatku od wartości dodanej” określonego w planie działania Komisji na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i demokratyczniejszej Unii. Jej celem jest zwalczanie transgranicznych oszustw związanych z VAT poprzez wdrożenie zaleceń Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego oraz radykalne i szybkie udoskonalenie sposobu, w jaki administracje podatkowe współpracują między sobą i z innymi organami ścigania.

²⁹ Dok. 14893/17.

³⁰ Dok. 12880/17.

44. Celem przedmiotowego wniosku jest dodanie środków specjalnie zaprojektowanych po to, by zwalczać główne rodzaje systemów oszustw transgranicznych w całej UE, do rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010³¹, które stanowi najważniejszą podstawę prawną współpracy administracyjnej i walki z oszustwami związanymi z VAT.
45. Dossier to zostało uznane za jedno z priorytetowych i 22 czerwca 2018 r. Rada wypracowała podejście ogólne w sprawie tekstu kompromisowego prezydencji³².
46. Na posiedzeniu 2 października 2018 r. Rada Ecofin przyjęła rozporządzenie Rady zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej³³.

c) VAT stosowany do publikacji elektronicznych

47. 1 grudnia 2016 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism³⁴.
48. Dyrektywa 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej przewidywała, że usługi świadczone drogą elektroniczną, w tym publikacje dostarczane drogą elektroniczną, są opodatkowane według stawki podstawowej. Publikacje na nośnikach fizycznych mogą być opodatkowywane według stawki obniżonej VAT, a niektórym państwom członkowskim przyznano także możliwość dalszego stosowania nadzwyczajnych stawek obniżonych, w tym zwolnień z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie (stawka zerowa).
49. Zgodnie z celami opracowanymi w swojej strategii jednolitego rynku cyfrowego Komisja zobowiązała się do zmodernizowania VAT dla gospodarki cyfrowej i w związku z tym zaproponowała umożliwienie stosowania do publikacji elektronicznych stawek obniżonych, nadzwyczajnych stawek obniżonych i stawek zerowych.

³¹ 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).

³² Dok. 9820/18.

³³ Dok. 12621/18.

³⁴ Dok. 14823/16.

50. 21 marca 2017 r. Rada Ecofin przeprowadziła debatę orientacyjną w sprawie tego dossier. W następstwie prac przygotowawczych na szczeblu technicznym Rada Ecofin omówiła przedmiotowe dossier na posiedzeniach 16 czerwca 2017 r.³⁵, 25 maja 2018 r. i 13 lipca 2018 r.³⁶, nie udało się jednak uzyskać wymaganego jednomyślnego poparcia dla tekstu kompromisowego.
51. Na posiedzeniu 2 października 2018 r. Rada Ecofin osiągnęła porozumienie polityczne³⁷ i na posiedzeniu 6 listopada 2018 r. przyjęła dyrektywę Rady zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism³⁸.

d) Docelowy system VAT

Kontekst

52. W nawiązaniu do swojego planu działania w sprawie VAT pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT” z 7 kwietnia 2016 r. Komisja – jeśli chodzi o docelowy system VAT (który jest najważniejszym celem polityki w dziedzinie VAT) – zdecydowała się na dwuetapowe podejście legislacyjne³⁹.

³⁵ Dok. 8076/17 oraz dok. 10040/17 + COR 1.

³⁶ Dok. 8771/18.

³⁷ Dok. 12622/18.

³⁸ Dz.U. L 286 z 14.11.2018, s. 20.

³⁹ Dok. 12617/17.

53. Jako **pierwszą część pierwszego kroku legislacyjnego**, pakiet trzech wniosków ustawodawczych z października 2017 r. – tzw. dossier dotyczące rozwiązań przejściowych w zakresie VAT („quick-fix”), które składało się z trzech wniosków ustawodawczych⁴⁰ mających na celu cztery krótkoterminowe usprawnienia (tj. rozwiązania przejściowe – „quick-fix”) w obecnym systemie VAT – zawierał szereg nowych przepisów dotyczących pojęcia podatnika certyfikowanego (CTP) i tzw. „filarów” docelowego systemu VAT (przedstawionych jako zmiany w art. 402 dyrektywy VAT).
54. Podczas dyskusji na temat pakietu ustawodawczego dotyczącego rozwiązań przejściowych w zakresie VAT (tzw. „quick-fix”) (więcej szczegółów, zob. pkt 31–37 niniejszego sprawozdania) wszystkie państwa członkowskie zgodziły się w Radzie co do tego, że stosowne i konieczne jest przyspieszenie prac nad podstawowymi elementami wniosków Komisji w sprawie rozwiązań przejściowych w zakresie VAT (tzw. „quick-fix”), aby umożliwić szybkie postępy i rozwiązanie istotnych zagadnień w dziedzinie VAT, odnotowując jednocześnie, że pozostałe części wniosków dotyczące CTP i tekstu zmian w art. 402 dyrektywy VAT wymagają dalszych dyskusji, w kontekście innych wniosków ustawodawczych w dziedzinie VAT (wnioski dotyczące szczegółów technicznych docelowego systemu VAT / stawek VAT⁴¹).
55. Jako **drugą część pierwszego kroku legislacyjnego**, w maju 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek ustawodawczy w sprawie szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT (zwany dalej „wnioskiem Komisji”). Wniosek ten został zaprezentowany w bardziej szczegółowy sposób przez Komisję na jednym z posiedzeń WPTQ w trakcie prezydencji bułgarskiej.

⁴⁰ 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 (dok. 12882/17); wniosek dotyczący rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do niektórych zwolnień związanych z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi (dok. 12881/17); wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do podatnika certyfikowanego (dok. 12880/17) (następnie zmieniony w drodze wniosku ustawodawczego przedstawionego w dok. 14893/17 przez włączenie przepisów dotyczących „podatnika certyfikowanego” do tego nowego wniosku w sprawie zmiany rozporządzenia nr 904/2010).

⁴¹ Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej.

56. W trakcie prezydencji austriackiej wnioskowi Komisji w sprawie ostatecznego systemu VAT przyznano wysoki priorytet i wniosek ten był najważniejszym punktem wielu posiedzeń WPTQ z racji tego, że dossier to wymaga gruntownej analizy technicznej, zanim zostaną dokonane polityczne wybory, które pozwolą na ukształtowanie kompromisowego tekstu na podstawie wniosku Komisji, co doprowadzi do porozumienia między wszystkimi państwami członkowskimi co do szczegółów ostatecznego systemu VAT.

Aktualna sytuacja

57. Państwa członkowskie doceniają inicjatywę Komisji w zakresie stworzenia docelowego systemu VAT.
58. Funkcjonowanie przyszłego docelowego systemu VAT, wraz z wszelkimi środkami towarzyszącymi, które mogą zostać uzgodnione, stosownie do sytuacji, będzie w dużej mierze zależało od specyfiki konstrukcji tego systemu. Najważniejszym celem dyskusji podczas prezydencji austriackiej było w związku z tym wskazanie i ocena kluczowych elementów składowych konstrukcji wniosku Komisji wraz z ich skutkami, a także przeanalizowanie, czy państwa członkowskie uznałyby korekty lub uzupełnienia, proporcjonalne do ich celu, za konieczne i stosowne.
59. Zamiast analizy wniosku według poszczególnych artykułów, która nie przyniosłaby znacznych postępów w tym dossier z uwagi na rozmiar oraz złożony i wrażliwy charakter wniosku, dyskusje skoncentrowały się na sześciu kluczowych elementach składowych:
- (i) opodatkowanie w państwie członkowskim przeznaczenia;
 - (ii) zmiana zasad w zakresie transgranicznych dostaw towarów między przedsiębiorstwami (B2B) w ramach UE tak, by zamiast obecnych dwóch transakcji (zwolniona wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów w państwie członkowskim rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów oraz wewnątrzwspólnotowe nabycie w państwie członkowskim przeznaczenia) miała miejsce jedna transakcja B2B (wewnątrzunijna dostawa towarów w państwie członkowskim przeznaczenia);

- (iii) kształt i funkcjonowanie przepisów dotyczących pojęcia CTP i jego certyfikacji;
- (iv) zasady dotyczące dostaw towarów na rzecz CTP;
- (v) zasady dotyczące dostaw towarów na rzecz podatników niebędących CTP, w tym środki towarzyszące; oraz
- (vi) rozszerzenie punktu kompleksowej obsługi („OSS”).

60. Należy zauważyć, że opinie wszystkich państw członkowskich co do ogólnego celu i dalszych działań były zgodne: korzyści z docelowego systemu VAT powinny przewyższyć jego koszty. Innymi słowy, docelowy system VAT powinien faktycznie doprowadzić do ograniczenia ryzyk związanych z oszustwami, unikaniem opodatkowania lub uchylaniem się od opodatkowania, przynosząc tym samym pozytywne skutki dla dochodów podatkowych; powinien również mieć pozytywny, a co najmniej proporcjonalny wpływ na koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa i organy podatkowe, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady neutralności VAT. Dodatkowe koszty administracyjne organów podatkowych, o ile takie będą, powinny skutecznie przyczynić się do zminimalizowania ryzyk związanych z oszustwami, unikaniem opodatkowania, uchylaniem się od opodatkowania lub utratą dochodów podatkowych; powinny także w pełni przyczynić się do zwiększenia przestrzegania przepisów podatkowych.

(i) Opodatkowanie w państwie członkowskim przeznaczenia

61. W swoich konkluzjach z 2016 r. na temat planu działania Komisji w sprawie VAT Rada przypominała, że zasadę „opodatkowania dostaw towarów i świadczenia usług w państwie członkowskim pochodzenia”, jak przewidziano w art. 402 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, należy zastąpić zasadą „opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia” w przypadku docelowego systemu VAT w odniesieniu do transakcji typu B2B, jak stwierdzono w konkluzjach Rady z dnia 15 maja 2012 r. Rada podkreśliła również, że „prace te należy kontynuować, aby przygotować podstawy do politycznego wyboru, którego należy dokonać w odniesieniu do docelowego systemu VAT”⁴².
62. Podczas dyskusji w trakcie prezydencji austriackiej delegacje raz jeszcze podkreśliły, że prace nad tym wnioskiem Komisji powinny być prowadzone z uwzględnieniem tych wskazówek politycznych.

⁴² Dok. 9494/16 pkt 24 i 26.

(ii) Jedna transakcja zamiast dwóch

63. Zgodnie z wnioskiem Komisji obecny system (do celów VAT) transgranicznych dostaw towarów między przedsiębiorstwami (B2B) w ramach UE zakładający dwie transakcje należy zastąpić systemem obejmującym tylko jedną transakcję.
64. W obecnym systemie dostawca dokonuje dostawy towarów w państwie członkowskim, w którym znajdują się towary w momencie rozpoczęcia wysyłki lub transportu towarów do nabywcy, co jest zwolnione z VAT, jeżeli spełnione są wszystkie wymogi dotyczące zwolnienia (wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów). Nabywca dokonuje wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów w państwie członkowskim przeznaczenia.
65. Zgodnie z wnioskiem Komisji miałyby miejsce wyłącznie wewnątrzunijna dostawa towarów przez dostawcę w państwie przeznaczenia.
66. Państwa członkowskie stwierdziły, że zasadniczo zgadzają się skorzystać z koncepcji zakładającej jedną transakcję zamiast dwóch.

(iii) Konstrukcja i funkcjonowanie CTP i jego certyfikacja

67. Wniosek Komisji zawiera odmienne zasady, np. dotyczące osoby zobowiązanej do zapłaty podatku, w zależności od tego, czy nabywca jest CTP czy nie. Koncepcja CTP we wniosku opiera się na koncepcji upoważnionego przedsiębiorcy w formie, w jakiej stosuje się ją w administracji celnej.
68. Podczas dyskusji w trakcie prezydencji austriackiej kilka państw członkowskich sprzeciwiło się pomysłowi wprowadzenia koncepcji CTP i stosowania odmiennych zasad w zależności od tego, czy nabywca jest CTP czy nie.

69. Choć kilka państw członkowskich wydawało się popierać pomysł wprowadzenia nowego pojęcia CTP, wiele państw członkowskich wyrażało obawy dotyczące możliwej złożoności i jej negatywnych skutków dla przedsiębiorstw i organów podatkowych, a także potencjalnych problemów dotyczących neutralności, gdyby miał zostać wprowadzony system, w którym mają zastosowanie odmienne zasady w zależności od tego, czy nabywca jest CTP czy nie.
70. Niemal wszystkie państwa członkowskie zgadzają się jednak, że gdyby koncepcja CTP miała zostać wprowadzona, nie powinna ona odzwierciedlać pojęcia „upoważnionego przedsiębiorcy”, w formie, w jakiej stosuje się je obecnie na potrzeby administracji celnej. Należy zapewnić równość dostępu między MŚP a większymi przedsiębiorstwami.
71. Oprócz tego, państwa członkowskie mają obecnie bardzo różne opinie na temat konstrukcji i funkcjonowania koncepcji CTP i certyfikacji CTP, w związku z czym – w oczekiwaniu na dalsze dyskusje – trzeba ocenić, czy i jak pojęcie CTP powinno być elementem docelowego systemu VAT.

(iv) Zasady dotyczące dostaw towarów na rzecz CTP

72. Zgodnie z wnioskiem Komisji do dostaw towarów na rzecz CTP dokonywanym przez dostawcę niemającego siedziby zastosowanie miałyby odwrotne obciążenie. Informacja podsumowująca ograniczałaby się do dostaw usług.
73. O ile w toczącej się debacie na temat CTP uda się znaleźć satysfakcjonujące rozwiązanie, państwa członkowskie mogłyby się ogólnie zgodzić na to, że odwrotne obciążenie mogłoby mieć zastosowanie do dostaw towarów od dostawcy niemającego siedziby na rzecz CTP.
74. Niemniej jednak państwa członkowskie zdecydowanie sprzeciwiają się zniesieniu wymogu przedstawiania informacji podsumowującej w odniesieniu do wewnątrzunijnych dostaw towarów, jeżeli środek ten nie zostanie zastąpiony innym skutecznym rozwiązaniem, co zapewniłoby posiadanie właściwych informacji do celów kontroli podatkowej.

(v) Zasady dotyczące dostaw towarów do podatników niebędących CTP i środki towarzyszące

75. Najważniejszym elementem we wniosku Komisji, aby unijny system VAT stał się bardziej odporny na oszustwa, jest nałożenie na dostawcę obowiązku obciążania nabywcy podatkiem VAT z tytułu wewnątrzunijnych dostaw towarów. Jednym z głównych celów jest zwalczanie oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy”.
76. Oszustwo typu „znikający podmiot gospodarczy” związane z dostawami towarów występuje zwłaszcza w przypadku transakcji „krajowych”, gdy dostawca „znika” przed zapłaceniem należnego VAT, zaś nabywcy tak czy inaczej zwraca się VAT naliczony. W przypadku wystąpienia wewnątrzwspólnotowego oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy” (MTIC), będącego obecnie najpowszechniejszym rodzajem oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy”, taki „znikający podmiot gospodarczy”, aby zmaksymalizować swoje zyski, nabywa towary z innego państwa członkowskiego w celu otrzymania ich w rzeczywistości bez VAT, zanim wykorzysta je do stanowiącej oszustwo transakcji „krajowej”.
77. Celem wniosku Komisji jest zwalczanie oszustw MTIC poprzez zobowiązanie dostawcy, który dokonuje wewnątrzunijnej dostawy towarów, do zapłaty VAT, jeżeli nabywca nie jest CTP. Nawet jeżeli nabywca wewnątrzunijnej dostawy towarów zniknie przed zapłaceniem VAT z tytułu późniejszej transakcji „krajowej”, państwo członkowskie, w którym VAT jest należny, powinno przynajmniej otrzymać VAT z tytułu wewnątrzunijnej dostawy towarów, co zredukuje stratę tego państwa członkowskiego, zredukuje „zysk” oszusta i, w konsekwencji, będzie zniechęcać do popełniania tego rodzaju oszustw.
78. Dyskusje podczas prezydencji austriackiej dotyczące proponowanej zmiany, by to dostawca był zobowiązany do zapłaty VAT w odniesieniu do wewnątrzunijnych dostaw towarów na rzecz podatników niebędących CTP, pokazały, że – zdaniem niemal wszystkich państw członkowskich – taka reforma obecnego systemu VAT, o ile zostanie uzgodniona, powinna zostać uzupełniona solidnymi i proporcjonalnymi środkami ochronnymi towarzyszącymi wnioskowi Komisji.
79. Większość państw członkowskich ma obawy m.in. dotyczące potencjalnych negatywnych skutków, takich jak obciążenia administracyjne i koszty dla przedsiębiorstw, obciążenia i koszty dla organów podatkowych, straty podatkowe w przypadkach niewypłacalności lub negatywny wpływ wynikający z innych form oszustw.

80. Uznając, że wniosek Komisji może mieć potencjalnie pozytywny wpływ w kontekście oszustw MTIC, wiele państw członkowskich dostrzega jednak ryzyko, że oszuści mogą dostosować swoje praktyki i że mogą się pojawić nowe schematy oszustw. Szereg państw członkowskich wyraziło obawy, że mogą mieć trudności z zapewnieniem poboru podatku od dostawców niemających siedziby, przy jednoczesnej konieczności zwrócenia nabywcom VAT naliczonego.
81. Aby zapobiec takim potencjalnym nowym ryzykom, wiele państw członkowskich pragnie dodatkowo przeanalizować możliwość opracowania środków ochronnych towarzyszących zmianie polegającej na tym, że to dostawca byłby zobowiązany do zapłaty VAT, które to środki byłyby zgodne z wnioskiem Komisji.
82. Przykładowo, wiele państw członkowskich uważa, że warto przeanalizować równolegle lub w połączeniu możliwości w zakresie obowiązków sprawozdawczych i środków powiązanych z osobą, która uzyskuje prawo do odliczenia VAT naliczonego: środki te mogłyby albo przyjąć formę ograniczenia prawa nabywcy do odliczenia VAT naliczonego, jeżeli dostawca nie zapłacił VAT, albo formę odpowiedzialności solidarnej. Aby jednak umożliwić nabywcy uniknięcie konsekwencji tych środków, musiałyby one być połączone z podzieloną płatnością (*split payment*), tzn. że nabywca potrąca VAT i przekazuje go bezpośrednio organom podatkowym.

(vi) Rozszerzenie punktu kompleksowej obsługi (OSS)

83. Wniosek Komisji zasadniczo zmierza do rozszerzenia OSS na wszystkie dostawy towarów i usług, z tytułu których podatnik ma obowiązek zapłacić VAT w państwie członkowskim, w którym nie ma siedziby. Ponadto wniosek, jeżeli zostanie przyjęty, umożliwiałby w pewnych okolicznościach odliczenie VAT naliczonego za pośrednictwem OSS.
84. Dyskusje podczas prezydencji austriackiej wykazały, że zasadniczo państwa członkowskie zgadzają się na samo rozszerzenie i dostrzegają korzyści, jakie miałyby to dla przedsiębiorstw.
85. Państwa członkowskie zgadzają się co do tego, że zasadzie, zgodnie z którą to dostawca jest zobowiązany do zapłaty VAT w przypadku wewnątrzunijnych dostaw towarów – o ile zasada taka zostanie uzgodniona – musiałoby towarzyszyć rozszerzenie zakresu działania OSS o te dostawy.

86. Niektóre państwa członkowskie zaznaczyły jednak, że w każdym razie nadal potrzebowałyby niezbędnych informacji, by zapewnić kontrolę podatkową, i że rozszerzenie OSS nie powinno stwarzać nowych okazji do oszustw.
87. Podobnie, niektóre państwa członkowskie zauważyły, że w żadnym razie możliwość odliczenia VAT naliczonego za pośrednictwem OSS nie powinna stwarzać okazji nowych do oszustw.
88. Jedną z głównych różnic między proponowaną możliwością odliczenia VAT naliczonego za pośrednictwem OSS w niektórych przypadkach a zwrotem na podstawie dyrektywy w sprawie zwrotu VAT⁴³ jest moment dokonywania zwrotu. Szereg państw członkowskich twierdzi, że stosowanie obecnych zasad dyrektywy w sprawie zwrotu VAT w ramach systemu docelowego nie byłoby proporcjonalne i mogłoby negatywnie wpłynąć na przepływy pieniężne nabywcy (zwłaszcza np. w przypadku przemieszczania towarów między państwami członkowskimi lub w przypadku gdy podatnik jest odbiorcą dostawy podlegającej odwrotnemu obciążeniu VAT).

Dalsze działania

89. Podczas dyskusji w trakcie prezydencji austriackiej stało się oczywiste, że najlepszym sposobem dalszego działania pozostaje koncentrowanie się na kluczowych elementach wniosku Komisji i analizie opcji środków towarzyszących.
90. Państwa członkowskie zgadzają się co do tego, że kolejnym krokiem mogłaby być dalsza analiza środków towarzyszących, również z uwzględnieniem, w stosownych przypadkach, ewentualnego szerszego zastosowania nowych technologii. Póki co, z myślą o uzgodnieniu systemu VAT, który byłby lepszy od tymczasowego, właściwe wydaje się przeanalizowanie całej gamy opcji. Mogłyby one np. objąć opcje już omawiane na szczelbu WPTQ: proponowana zmiana, by to dostawca był zobowiązany do zapłaty VAT w odniesieniu do transgranicznych dostaw towarów między przedsiębiorstwami (B2B) w obrębie Wspólnoty, w połączeniu z obowiązkami sprawozdawczymi lub ograniczeniem prawa do odliczenia VAT naliczonego lub odpowiedzialnością solidarną nabywcy, wraz z podzieloną płatnością.

⁴³ Dyrektywa Rady 2008/9/WE z dnia 12 lutego 2008 r. określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku od wartości dodanej, przewidzianego w dyrektywie 2006/112/WE, podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, lecz mającym siedzibę w innym państwie członkowskim.

91. Należy zauważyć, że państwa członkowskie zgadzają się co do tego, że dyskusje na temat docelowego systemu VAT powinny pozostać jednym z priorytetów w obszarze VAT. Debata ta jednak nie powinna uniemożliwiać ani spowalniać działań służących udoskonaleniu, stosownie do sytuacji, obecnego systemu VAT, który będzie obowiązywał do czasu osiągnięcia porozumienia w sprawie systemu docelowego.

e) Reforma stawek VAT

92. 18 stycznia 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej⁴⁴. Celem tego wniosku ustawodawczego jest wprowadzenie zasad ustalania stawek VAT w całej UE, ze skutkiem od momentu wejścia w życie docelowych uzgodnień dotyczących opodatkowania handlu między państwami członkowskimi.

93. W skrócie, za pomocą tego konkretnego wniosku ustawodawczego, Komisja proponuje przede wszystkim:

- (i) zmienić unijne zasady ustalania stawek obniżonych VAT (np. znieść obecne przepisy przejściowe zezwalające na tymczasowe odstępstwo od zasad ogólnych; zmienić art. 98 dyrektywy VAT itp.);
- (ii) przyznać państwom członkowskim więcej swobody w ustalaniu przez nie stawek (państwa członkowskie musiałyby jednak zapewnić, by ich średnia ważona stawka VAT w każdym momencie przekraczała 12 %);
- (iii) wprowadzić „wykaz negatywny” towarów i usług, na które nie można nakładać stawek obniżonych (zamiast obecnego wykazu „pozytywnego”).

94. Techniczną analizę tego dossier rozpoczęto podczas prezydencji bułgarskiej, na szczepku WPTQ.

⁴⁴ Dok. 5335/18.

f) Uproszczenie zasad VAT dla MŚP

95. W styczniu 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw⁴⁵.
96. Zdaniem Komisji zmiana zasad mających zastosowanie do MŚP została podyktowana trzema następującymi głównymi powodami:
- (i) pomimo faktu, iż państwa członkowskie mogą zwolnić MŚP z VAT (wariant ten jest stosowany na szeroką skalę), ze względu na sposób, w jaki zwolnienie to jest zaprojektowane, MŚP wciąż borykają się z nieproporcjonalnie wysokimi kosztami przestrzegania przepisów dotyczących VAT;
 - (ii) obecny system ma zakłócający wpływ na konkurencję zarówno na rynku krajowym, jak i na rynku unijnym;
 - (iii) przegląd stanowi okazję do zachęcania do dobrowolnego przestrzegania przepisów, a tym samym zmniejszenia strat dochodów spowodowanych brakiem przestrzegania przepisów i oszustwami związanymi z VAT.
97. Wniosek przewiduje:
- (i) zmianę zasad dotyczących zwolnienia z VAT dla małych przedsiębiorstw; oraz
 - (ii) uproszczenie obowiązków związanych z VAT zarówno dla zwolnionych małych przedsiębiorstw, jak i tych, które nie są objęte zwolnieniem.
98. Techniczną analizę tego dossier rozpoczęto podczas prezydencji bułgarskiej. W trakcie prezydencji austriackiej dossier to było omawiane na pięciu posiedzeniach WPTQ. Wymiana poglądów na szczeblu WPTQ pokazała, że zanim uda się wypracować ostateczne porozumienie w sprawie tego dossier między państwami członkowskimi, konieczne będą dalsze prace w Radzie i jej organach przygotowawczych.

⁴⁵ Dok. 5334/18.

99. Należy zauważyć, że trzeba będzie uzyskać odpowiednią równowagę poprzez zapewnienie sprawiedliwego i proporcjonalnego uproszczenia obowiązków w zakresie VAT dla małych przedsiębiorstw, przy jednoczesnym zapewnieniu wprowadzenia odpowiednich środków współpracy administracyjnej (w tym rozwiązań informatycznych) między organami podatkowymi państw członkowskich, tak by zmieniony system dla małych przedsiębiorstw był prawidłowo stosowany i nie prowadził do osłabionej kontroli podatkowej oraz zwiększenia ryzyk oszustw związanych z VAT i uchylania się od opodatkowania.

g) Fakultatywny sektorowy mechanizm odwrotnego obciążenia i mechanizm szybkiego reagowania

100. 25 maja 2018 r. Komisja przekazała wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z podatkiem VAT⁴⁶.

101. Celem tego wniosku ustawodawczego dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴⁷ (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) jest przedłużenie:

- (i) możliwości stosowania przez państwa członkowskie mechanizmu odwrotnego obciążenia w celu zwalczania oszustw istniejących w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług (art. 199a ust. 1 dyrektywy VAT); oraz
- (ii) możliwości stosowania mechanizmu szybkiego reagowania w celu zwalczania oszustw (art. 199b ust. 1 dyrektywy VAT).

102. Rada wypracowała podejście ogólne w sprawie projektu dyrektywy 2 października 2018 r.⁴⁸

⁴⁶ Dok. 9461/18.

⁴⁷ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

⁴⁸ Dok. 12659/18.

103. 6 listopada 2018 r. Rada Ecofin przyjęła dyrektywę zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do okresu stosowania fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa oraz mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT⁴⁹.

h) Ogólny mechanizm odwrotnego obciążenia (GRCM)

104. 21 grudnia 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie tymczasowego stosowania ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami towarów i usług powyżej określonego progu⁵⁰.

105. Celem tego wniosku jest umożliwienie państwom członkowskim – o ile spełnią one kilka bardzo rygorystycznych warunków – stosowania GRCM w odniesieniu do nietransgranicznych dostaw towarów i usług powyżej określonego progu. Jak stwierdziła Komisja, „środek ten ma pomóc państwom członkowskim szczególnie dotkniętym problemem oszustw w zwalczaniu oszustw karuzelowych, podczas gdy wprowadzane jest kompleksowe rozwiązanie ogólnounijne”⁵¹.

106. Kompromisowy tekst prezydencji został przedstawiony do debaty orientacyjnej na posiedzeniu Rady (Ecofin) 21 marca 2017 r.⁵² Przedmiotowe dossier było również omawiane na posiedzeniach Rady Ecofin w czerwcu 2017 r.⁵³, maju 2018 r. i lipcu 2018 r.⁵⁴, kiedy to austriacka prezydencja zasugerowała, że w wyniku dalszych prac o charakterze technicznym kompromisowy tekst powinien być gotowy na posiedzenie Rady Ecofin zaplanowane na 2 października 2018 r.

⁴⁹ Dz.U. L 282 z 12.11.2018, s. 5.

⁵⁰ Dok. 15817/16.

⁵¹ Dok. 12617/17, s. 6.

⁵² Dok. 7118/17.

⁵³ Dok. 10041/17.

⁵⁴ Dok. 8770/1/18.

107. 2 października 2018 r. Rada wypracowała podejście ogólne w sprawie dyrektywy zmieniającej 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 progu⁵⁵.

108. Rada przyjmie tę dyrektywę na swoim kolejnym posiedzeniu, z zastrzeżeniem otrzymania opinii Parlamentu Europejskiego i weryfikacji prawno-językowej.

i) *Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano*

109. 8 maja 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE i 2008/118/WE w odniesieniu do włączenia włoskiej gminy Campione d'Italia oraz włoskich wód jeziora Lugano do obszaru celnego Unii i do terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy 2008/118/WE.

110. Wniosek ten również ma związek z VAT, ponieważ Włochy uważają, że włączenie włoskiej gminy Campione d'Italia i włoskich wód jeziora Lugano do obszaru celnego UE i w zakres dyrektywy w sprawie podatku akcyzowego nie jest niezgodne z utrzymaniem stosowania specjalnego systemu podatkowego w zakresie podatku od wartości dodanej, a w szczególności z dalszym utrzymaniem wyłączenia tych terytoriów z terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Włączenie tych terytoriów do obszaru celnego UE wymaga zatem jedynie formalnej zmiany dyrektywy VAT polegającej na przeniesieniu tych terytoriów z art. 6 ust. 2 (terytoria nienależące do obszaru celnego UE, wyłączone z terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy VAT) do art. 6 ust. 1 (terytoria należące do obszaru celnego UE, wyłączone z terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy VAT).

⁵⁵ Dok. 12565/18.

111. [Na posiedzeniu WPTQ 28 listopada 2018 r. wszystkie państwa członkowskie zgodziły się co do istoty tego wniosku ustawodawczego [i daty rozpoczęcia stosowania, tj. 1 stycznia 2020 r.] Oczekuje się, że Rada przyjmie tę dyrektywę na kolejnym posiedzeniu, z zastrzeżeniem weryfikacji prawno-językowej.]

Podatki akcyzowe

a) Wspólne zasady dotyczące podatków akcyzowych

112. 25 maja 2018 r. Komisja przedstawiła cztery wnioski w dziedzinie podatków akcyzowych.
113. Po pierwsze, Komisja zaproponowała przekształcenie dyrektywy 2008/118/WE, która określa ogólne zasady mające zastosowanie do wszystkich wyrobów objętych podatkami akcyzowymi (alkohol, tytoń i energia). Proponowane przekształcenie dyrektywy⁵⁶ zawiera ulepszenia sugerowane w sprawozdaniu dla Rady i Parlamentu Europejskiego oraz w konkluzjach Rady w sprawie wdrażania i oceny dyrektywy 2008/118/WE. Jednocześnie dostosowuje ono przepisy dyrektywy 2008/118/WE do zmian w przepisach celnych i innych stosownych przepisach oraz do wymogów proceduralnych wynikających z traktatu z Lizbony. Planowane zmiany odnoszą się m.in. do interakcji między akcyzą a cłami oraz do wewnątrzunijnego przemieszczania wyrobów akcyzowych, które już zostały dopuszczone do konsumpcji. Wniosek zawiera środki mające na celu usunięcie barier dla MŚP. Pozwoli to MŚP na korzystanie z nowoczesnych systemów informatycznych zamiast przestarzałego systemu papierowego; znosi też istniejący obowiązek ciążyący na sprzedawcach na odległość w zakresie korzystania z usług przedstawicieli podatkowych. Państwa członkowskie mogą obecnie wymagać, by sprzedawcy na odległość sprzedający wyroby objęte podatkiem akcyzowym korzystali z usług przedstawicieli podatkowych, co może sprawiać, że legalny handel jest z finansowego punktu widzenia nierentowny.

⁵⁶ Dok. 9571/18 + ADD1, ADD2, ADD3.

114. Po drugie, Komisja przedłożyła wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie komputeryzacji przepływu wyrobów akcyzowych i nadzoru nad nimi (przekształcenie)⁵⁷. Wniosek ten towarzyszy wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Rady ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego, o którym to wniosku mowa powyżej, a służy on zintegrowaniu w obecnym systemie komputerowym automatyzacji procedury przemieszczania wyrobów akcyzowych, które zostały dopuszczone do konsumpcji na obszarze jednego państwa członkowskiego i są przemieszczane na obszar innego państwa członkowskiego w celu ich dostawy do celów handlowych w tym innym państwie członkowskim.
115. Po trzecie, Komisja przedstawiła również wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 389/2012 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych w odniesieniu do zawartości rejestru elektronicznego⁵⁸. Ten wniosek również towarzyszy wspomnianemu wnioskowi dotyczącemu dyrektywy ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego.
116. *[do uzupełnienia po posiedzeniach WPTQ 23 i 28 listopada 2018 r. – Prezydencja zakończyła techniczną analizę tych trzech wniosków, rozpoczętą w trakcie prezydencji bułgarskiej. Kompromisowy tekst dyrektywy został przedstawiony, omówiony i odpowiednio zmieniony. Dalsze dyskusje na temat projektu decyzji i projektu rozporządzenia zostały odroczone, gdyż zależą od zmian w dyrektywie.]*
117. Po czwarte, Komisja przedłożyła również wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych⁵⁹, aby zmienić zasady regulujące podatek akcyzowy od alkoholu w obrębie UE, torując drogę ku lepszemu otoczeniu biznesowemu i zmniejszonym kosztom dla małych przedsiębiorstw produkujących alkohol.

⁵⁷ Dok. 9567/18 + ADD1.

⁵⁸ Dok. 9568/17.

⁵⁹ Dok. 9570/18 + ADD1, ADD2.

118. Konkretnie, wniosek w sprawie opodatkowania alkoholu ma na celu:

- (i) wprowadzenie jednolitego systemu zaświadczeń, uznawanego we wszystkich krajach UE i potwierdzającego status niezależnych małych producentów w całej Unii. Obniży to koszty administracyjne i koszty przestrzegania przepisów dla małych producentów niektórych towarów, którzy – na określonych warunkach – powinni korzystać z obniżonych stawek akcyzy;
- (ii) zapewnienie dokładnej i spójnej klasyfikacji cydru w całej UE; aktualnie brakuje takiej klasyfikacji, co jest poważną przeszkodą dla małych producentów cydru, którzy nie mają dostępu do stawek obniżonych przyznawanych małym producentom piwa i napojów spirytusowych;
- (iii) doprecyzowanie warunków w odniesieniu do alkoholu denaturowanego w UE. Alkohol taki jest wykorzystywany do produkcji takich wyrobów, jak produkty do czyszczenia, płyn do spryskiwaczy, perfumy i płyn przeciw zamarzaniu, i jest zwolniony z podatku akcyzowego. Zwolnienie to może być wykorzystywane przez pozbawionych skrupułów producentów, którzy wykorzystują alkohol denaturowany do wytwarzania i sprzedawania potencjalnie niebezpiecznych, podrobionych napojów, bez uiszczania podatku i, co nawet istotniejsze, narażając na niebezpieczeństwo zdrowie konsumentów. Wniosek Komisji ustanowi nowoczesny system zgłaszania przypadków niewłaściwego wykorzystywania określonych preparatów alkoholowych, tak by nie były one już wykorzystywane jako denaturanty;
- (iv) podniesienie progu dla piwa o niższej zawartości alkoholu, które może korzystać ze stawek obniżonych, z 2,8 % do 3,5 % obj., aby zapewnić dla browarów zachęty do innowacyjności i tworzenia nowych produktów. Powinno to zachęcić konsumentów do wybierania napojów alkoholowych o niskiej zawartości alkoholu, zamiast standardowych, a tym samym zmniejszyć spożycie alkoholu.

119. *[do uzupełnienia po posiedzeniach WPTQ 23 i 28 listopada 2018 r.]* Prezydencja zakończyła analizę techniczną wniosku, rozpoczętą podczas prezydencji bułgarskiej. [Trzy] kompromisowe teksty wniosków zostały przedstawione, omówione i odpowiednio zmienione, z uwzględnieniem kwestii poruszonych przez państwa członkowskie. [Wymiana poglądów na szczepku WPTQ pokazała, że zanim uda się wypracować ostateczne porozumienie w sprawie tego dossier między państwami członkowskimi, konieczne będą dalsze prace w Radzie i jej organach przygotowawczych.]

b) Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano

120. Jak wspomniano powyżej, 8 maja 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek w odniesieniu do włączenia przedmiotowych obszarów do obszaru celnego Unii i do terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy 2008/118/WE.
121. Na wniosek Włoch włoska gmina Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano powinny zostać włączone do obszaru celnego UE i do terytorium Unii, do którego zastosowanie ma dyrektywa 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego⁶⁰ („dyrektywa w sprawie podatku akcyzowego”). Położenie geograficzne obu tych terytoriów, będących włoskimi enklawami w Szwajcarii, stanowiło w przeszłości uzasadnienie dla ich wyłączenia z obszaru celnego UE, Włochy uważają jednak, że wyłączenie to nie jest już dłużej konieczne.
122. [Na posiedzeniu WPTQ 28 listopada 2018 r. wszystkie państwa członkowskie zgodziły się co do istoty tego wniosku ustawodawczego [i daty rozpoczęcia stosowania, tj. 1 stycznia 2020 r.] Oczekuje się, że Rada przyjmie tę dyrektywę na kolejnym posiedzeniu, z zastrzeżeniem weryfikacji prawno-językowej.]

Program „Fiscalis”

123. 8 czerwca 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania⁶¹. Wniosek określa cele, budżet, formy i zasady finansowania na lata 2021–2027 dla programu Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania.

⁶⁰ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG (Dz.U. L 9 z 14.1.2009, s. 12).

⁶¹ Dok. 9932/18.

124. WPTQ analizowała ten wniosek 26 czerwca, 9 lipca i 5 września 2018 r. Grupie WPTQ udało się osiągnąć szerokie porozumienie co do tekstu. Tekst zawiera przepisy w nawiasach kwadratowych⁶², które to przepisy wciąż są przedmiotem analizy i które prawdopodobnie będą elementem horyzontalnych negocjacji w sprawie WRF.
125. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię 17 października 2018 r.⁶³
126. Prezydencja zamierza przedstawić ten tekst Coreperowi w celu wypracowania częściowego podejścia ogólnego z myślą o rozpoczęciu negocjacji z Parlamentem Europejskim w ramach zwykłej procedury ustawodawczej⁶⁴.

Wspólny system podatku od transakcji finansowych (PTF)

127. 28 września 2011 r. Komisja przedłożyła Radzie wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych (PTF). Z uwagi na to, że nie udało się osiągnąć jednomyślnego porozumienia wszystkich państw członkowskich, na podstawie wniosku jedenastu państw członkowskich i zgodnie z upoważnieniem przyjętym przez Radę 22 stycznia 2013 r.⁶⁵ oraz w następstwie zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej 12 grudnia 2012 r., Komisja przedłożyła 14 lutego 2013 r. wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych.
128. Na obecnym etapie 10 państw członkowskich nadal uczestniczy we wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF: Austria, Belgia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Hiszpania (zwane dalej „uczestniczącymi państwami członkowskimi”)⁶⁶.

⁶² Motyw 18, art. 4 ust. 1 i art. 5 lit. c).

⁶³ Dz.U. 2018/C 367/14.

⁶⁴ Dok. 14208/18 i 14209/18.

⁶⁵ Dz.U. L 22 z 25.1.2013, s. 11.

⁶⁶ 16 marca 2016 r. Estonia wycofała się ze wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF. Zob. dok. 7808/16.

129. W wyniku prac przygotowawczych przeprowadzonych przez WPTQ i, w stosownych przypadkach, przez HLWP aktualny stan prac nad tym dossier omówiono na następujących posiedzeniach Rady Ecofin:
- 6 maja 2014 r.⁶⁷, 7 listopada 2014 r.⁶⁸, 9 grudnia 2014 r.⁶⁹ i 8 grudnia 2015 r.⁷⁰;
 - 17 czerwca 2016 r.⁷¹, podczas którego – w ramach działań następczych względem oświadczenia 10 uczestniczących państw członkowskich, które zostało włączone do protokołu z posiedzenia Rady Ecofin z 8 grudnia 2015 r.⁷² – Rada przyjęła do wiadomości stan prac nad tym dossier w odniesieniu do kilku wybranych kwestii (stosowania zasady miejsca emisji i zasady siedziby oraz terytorialnego zakresu PTF⁷³; zwolnienia z PTF działalności animatora rynku⁷⁴; zakresu transakcji związanych z umowami dotyczącymi instrumentów pochodnych, które mają być objęte PTF⁷⁵);
 - 6 grudnia 2016 r.⁷⁶, podczas którego Rada przyjęła do wiadomości trwające dyskusje na temat części składowych („zasadniczych elementów”)⁷⁷ PTF oraz sposobu złożenia tych zasadniczych elementów w możliwe modele PTF. Rada zapoznała się również z wynikami dyskusji na temat kwestii związanych z efektywnością kosztową możliwych modeli poboru PTF.
130. Na posiedzeniu HLWP 18 kwietnia 2018 r. uczestniczące państwa członkowskie zaznaczyły, że są w trakcie oceny wpływu najnowszych wydarzeń międzynarodowych i możliwych wariantów, w szczególności jeśli chodzi o oczekiwane dochody z PTF.

⁶⁷ Dok. 9399/14 i 9576/14.

⁶⁸ Dok. 14949/14.

⁶⁹ Dok. 16498/14 oraz dok. 16753/14, pkt 36–46.

⁷⁰ Dok. 14942/15.

⁷¹ Dok. 9602/16.

⁷² Dok. 15112/15 ADD 1.

⁷³ Dok. 9602/16, pkt 6–8, oraz dok. 14942/15, pkt 7–11.

⁷⁴ Dok. 9602/16, pkt 9–12, oraz dok. 14942/15, pkt 15–17.

⁷⁵ Dok. 9602/16, pkt 13–15, oraz dok. 14942/15, pkt 18–19.

⁷⁶ Dok. 13608/16.

⁷⁷ Dok. 14942/15, pkt 3.

131. W związku z powyższym, jak wskazano już w sprawozdaniu dotyczącym kwestii podatkowych, przygotowanym przez Radę Ecofin dla Rady Europejskiej w grudniu 2016 r.⁷⁸, dalsze prace w Radzie i jej organach przygotowawczych będą niezbędne, zanim możliwe będzie wypracowanie pomiędzy państwami członkowskimi uczestniczącymi we wzmocnionej współpracy takiego ostatecznego porozumienia, które będzie respektowało kompetencje, prawa i obowiązki państw członkowskich nieuczestniczących we wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF.

B. Koordinacja polityki podatkowej

132. Istotne prace w dziedzinie koordynacji polityki podatkowej (poza ramami unijnego prawodawstwa dotyczącego podatków) kontynuowano zgodnie z poniższymi informacjami.

a) Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej)

133. Grupa ds. Kodeksu Postępowania spotkała się w trakcie prezydencji austriackiej czterokrotnie: 24 lipca, 21 września, 12 października i 15 listopada 2018 r.

134. Grupa rozpoczęła prace w oparciu o nowy wieloletni pakiet prac zatwierdzony przez Radę (Ecofin) 22 czerwca 2018 r.⁷⁹

135. Jej podgrupa ds. państw trzecich, której przewodniczy prezydencja austriacka, zebrała się 10 lipca, 20 września i 14 listopada 2018 r.

136. Grupa kontynuowała prace dotyczące tego, czy w kwestiach objętych kodeksem nie są wprowadzane nowe szkodliwe, preferencyjne systemy podatkowe (*standstill*) i czy takie systemy są wycofywane (*rollback*), ze szczególnym uwzględnieniem korzystnego opodatkowania dochodów z patentów oraz systemów odliczania odsetek nominalnych.

137. Prace grupy koncentrowały się jednak głównie na działaniach następczych względem konkluzji Rady z 5 grudnia 2017 r. w sprawie unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych i powiązanego z tym monitorowania zobowiązań podjętych przez jurysdykcje w tym kontekście.

⁷⁸ Dok. 15254/16, pkt 45.

⁷⁹ Dok. 10420/18.

138. Grupa wypracowała w tym względzie rozmaite porozumienia, zwłaszcza w sprawie:

- zmian w załącznikach do konkluzji Rady z 5 grudnia 2017 r., w tym skreślenia z wykazu kilku jurysdykcji;
- zmiany zakresu geograficznego unijnego wykazu;
- projektu wytycznych dotyczących kryterium 3.2.

139. Grupa i jej podgrupa ds. państw trzecich kontynuowała również dyskusje na temat:

- dalszej koordynacji środków ochronnych w dziedzinie opodatkowania wobec jurysdykcji niechętnych współpracy;
- przyszłego kryterium 1.4 (wymiana informacji o beneficjentach rzeczywistych).

140. Ponadto, zgodnie z konkluzjami Rady z 8 grudnia 2015 r. i 8 marca 2016 r., HLWP kontynuowała dyskusje na temat przeglądu mandatu Grupy ds. Kodeksu Postępowania na posiedzeniach 25 września i 22 listopada 2018 r., natomiast Grupa ds. Kodeksu Postępowania dokonała przeglądu niektórych powiązanych kwestii technicznych na posiedzeniu 24 lipca 2018 r.

141. Więcej informacji na temat prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania można znaleźć w jej sprawozdaniu dla Rady Ecofin⁸⁰ oraz w towarzyszących mu konkluzjach Rady⁸¹.

b) Rozwój sytuacji międzynarodowej

142. HLWP regularnie otrzymywała stosowne informacje o rozwoju sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza na temat posiedzeń w kontekście otwartych ram w zakresie BEPS, grupy zadaniowej OECD ds. gospodarki cyfrowej i Forum OECD ds. Szkodliwych Praktyk Podatkowych.

⁸⁰ Dok. 14364/18 + ADD 1–15.

⁸¹ Dok. 14363/18.

c) Podatki w dossier niezwiązanych z podatkami

143. 19 listopada 2013 r. HLWP uzgodniła, że przepisy podatkowe w dossier niezwiązanych z podatkami prowadzące do jakichkolwiek zmian w prawie podatkowym państw członkowskich lub w ich praktykach administracyjnych lub też mające inne skutki dla opodatkowania powinny być objęte nieformalnym mechanizmem ostrzegania. Systematyczne podejście polegające na zwracaniu uwagi ekspertów podatkowych na takie przypadki, przy wsparciu ze strony Sekretariatu Generalnego, nadal będzie gwarantować, że państwa członkowskie będą ostrzegane w odpowiednim czasie, w tym w zakresie negocjacji umów między UE a państwami trzecimi.
144. Najnowsze ostrzeżenia dotyczyły następujących kwestii:
- a) wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia prawa Unii;
 - b) wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie przystąpienia Samoa do Umowy przejściowej o partnerstwie między Wspólnotą Europejską, z jednej strony, a państwami Pacyfiku, z drugiej strony;
 - c) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w odniesieniu do współpracy z Prokuraturą Europejską i skuteczności dochodzeń prowadzonych przez OLAF;
 - d) wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek;
 - e) wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE).
145. Zaktualizowany przegląd przepisów podatkowych w dossier niezwiązanych z podatkami został omówiony na posiedzeniu HLWP, które odbyło się 26 października 2018 r.

d) Interakcje z komisją TAX 3 Parlamentu Europejskiego

146. HLWP i Grupa ds. Kodeksu Postępowania regularnie otrzymywały informacje na temat wniosków o wymianę informacji i o dostęp do dokumentów składanych przez komisję TAX 3 Parlamentu Europejskiego⁸²; z obiema grupami konsultowano się również w tym zakresie.
147. 10 października 2018 r. przewodniczący Grupy ds. Kodeksu Postępowania uczestniczył w wymianie poglądów z członkami komisji TAX 3 i podzielił się z nimi informacjami dotyczącymi kluczowych tematów prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania⁸³.
-

⁸² Dok. WK 8210/2018 i WK 8212/2018.

⁸³ Dok. 9052/2018.