

Bruksela, 19 października 2026 r.
(OR. en)

14648/26

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2026/0318 (NLE)

FISC 355
ECOFIN 1331

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	16 października 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 556 final
Dotyczy:	Wniosek DECYZJA WYKONAWCZA RADY zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia Niemiec do stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 556 final.

Załącznik: COM(2026) 556 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 16.10.2026 r.
COM(2026) 556 final

2026/0318 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia
upoważnienia Niemiec do stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od
art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości
dodanej**

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹ (zwanej dalej „dyrektywą VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem, które wpłynęło do Komisji dnia 31 marca 2026 r., Niemcy zwróciły się o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego dotyczącego osoby zobowiązanej do zapłaty VAT w przypadku przeniesienia uprawnień do emisji będących przedmiotem obrotu w krajowym systemie handlu, ustanowionym ustawą o handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (Brennstoffemissionshandelsgesetz (ustawa BEHG)) z dnia 12 grudnia 2019 r., co stanowiłoby przedłużenie stosowania środka szczególnego przyznanego decyzją wykonawczą Rady (UE) 2021/1778 z dnia 5 października 2021 r.², przedłużonego po raz pierwszy do dnia 31 grudnia 2026 r. decyzją wykonawczą Rady (UE) 2024/2680 z dnia 8 października 2024 r.³

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 21 sierpnia 2026 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Niemcy. Pismem z dnia 25 sierpnia 2026 r. Komisja zawiadomiła Niemcy, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Art. 193 dyrektywy VAT stanowi, że co do zasady podatnik dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług obowiązany jest do zapłaty należnego VAT.

Zgodnie z art. 395 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą – pod warunkiem uzyskania upoważnienia Rady – stosować środki stanowiące odstępstwo od przepisów dyrektywy VAT w celu uproszczenia procedury poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

W 2021 r. Niemcy uzyskały odstępstwo w celu wyznaczenia podatników, którym dostarczane są uprawnienia do emisji na podstawie ustawy BEHG, jako osób zobowiązanych do zapłaty VAT (tzw. mechanizm odwrotnego obciążenia). Odstępstwo to, które miało wygasnąć w dniu 31 grudnia 2024 r., zostało przedłużone w 2024 r. do dnia 31 grudnia 2026 r.

¹ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

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

³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/2680 z dnia 8 października 2024 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 upoważniającą Niemcy do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L, 2024/2680, 11.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2680/oj).

Dyrektywa 2003/87/WE⁴ reguluje funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych na szczeblu UE (EU ETS), ale nie uniemożliwia państwom członkowskim równoległego utrzymywania własnego krajowego systemu handlu. Na podstawie ustawy BEHG Niemcy stworzyły ramy prawne dla krajowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw kopalnych, które nie są objęte EU ETS. W tym kontekście Niemcy wskazują, że nawet po wprowadzeniu EU ETS2, który obejmie emisje ze spalania paliw w budynkach, transporcie drogowym i innych dodatkowych sektorach, ustawa BEHG będzie nadal działać na szczeblu krajowym w odniesieniu do ilości emisji pozostałych w systemie krajowym, które nie są objęte EU ETS2.

Doświadczenie w handlu uprawnieniami do emisji pokazuje, że sektor ten jest bardzo narażony na oszustwa związane z VAT, ponieważ uprawnienia mogą być łatwo i szybko wymieniane. Z tego powodu w art. 199a ust. 1 dyrektywy VAT przewidziano możliwość stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w ramach unijnego systemu EU ETS; Niemcy korzystają obecnie z tej możliwości. Podobnie, jak wspomniano powyżej, Niemcy stosują mechanizm odwrotnego obciążenia w odniesieniu do swojego krajowego systemu handlu.

W ramach mechanizmu odwrotnego obciążenia VAT nie jest faktycznie naliczany przez dostawcę, lecz wykazywany przez klienta biznesowego w jego własnej deklaracji VAT (a następnie odliczany). Pozwala to uniknąć procedury „znikającego podmiotu gospodarczego”, polegającego na tym, że dostawca znika wraz z otrzymaną kwotą VAT, podczas gdy klient biznesowy dysponuje fakturą, która umożliwia mu odliczenie VAT zapłaconego temu dostawcy.

Zgodnie z wymogiem art. 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2021/1778 Niemcy przedłożyły, wraz z wnioskiem o przedłużenie środka, sprawozdanie dotyczące oddziaływania środka. Według władz niemieckich środek szczególnie pomógł w zapobieganiu zjawiskom uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania w krajowym sektorze handlu uprawnieniami do emisji i jest uważany za kluczowy element walki z oszustwami.

Biorąc pod uwagę podobieństwo i spójność ze stosowaniem mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do systemu EU ETS, należy upoważnić Niemcy do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo, na podobnych warunkach, przez kolejny ograniczony okres. Powinno to umożliwić stałą i regularną ocenę tego środka stanowiącego odstępstwo w kontekście ewentualnych przyszłych zmian EU ETS, ustawy BEHG lub unijnych przepisów dotyczących VAT w tym zakresie.

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

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

Przedłużenie obowiązywania środka szczególnego umożliwiającego stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia do przenoszenia pozwoleń odnoszących się do emisji nieobjętych

⁴ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275 z 25.10.2003, s. 32, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj>).

systemem EU ETS, uregulowanym wyżej wymienioną dyrektywą, jest zatem zgodne i spójne z obowiązującymi przepisami obowiązującym w tej dziedzinie polityki.

Należy jednak zauważyć, że art. 199a i 199b dyrektywy VAT przestaną obowiązywać 31 grudnia 2026 r. W tym kontekście Komisja ogłosiła zamiar dalszego przedłużenia stosowania tych artykułów. Ponadto od lipca 2030 r. wejdą w życie tzw. wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej w ramach pakietu dotyczącego VAT w epoce cyfrowej (ViDA)⁵. Zgodnie z tymi wymogami do lipca 2030 r. zostanie wprowadzony obowiązek dokonywania przez przedsiębiorstwa – w odniesieniu do wszystkich transakcji transgranicznych w UE – sprawozdawczości cyfrowej w czasie zbliżonym do rzeczywistego na podstawie ustrukturyzowanych faktur elektronicznych w standardowym formacie unijnym; zostanie to połączone z krajowymi obowiązkami w zakresie sprawozdawczości cyfrowej w czasie rzeczywistym dotyczących transakcji na podstawie krajowego fakturowania elektronicznego, które istnieją już w państwach członkowskich lub zostaną w najbliższej przyszłości wprowadzone. Dane dotyczące transakcji, do których organy będą miały dostęp, powinny umożliwić państwom członkowskim skuteczniejsze zwalczanie oszustw. W tym kontekście w 2030 r. trzeba będzie ponownie ocenić, czy środek szczególny, taki jak mechanizm odwrotnego obciążenia, będzie nadal potrzebny. W związku z tym logiczne i spójne jest przedłużenie obowiązywania środka stanowiącego odstępstwo w odniesieniu do niemieckiego krajowego sektora handlu uprawnieniami do emisji na ten sam przewidziany okres.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Art. 395 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy VAT.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy VAT będące podstawą przedmiotowego wniosku, zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

• Proporcjonalność

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

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

• Wybór instrumentu

Proponowany instrument to decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

⁵ Zob.: [VAT w epoce cyfrowej \(ViDA\) – Podatki i unia celna](#).

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

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

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady ma na celu dalsze zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania w niemieckim krajowym sektorze uprawnień do emisji, który jest szczególnie narażony na oszustwa związane z VAT.

Niemcy zgłosiły, że w 2025 r. w niemieckim urzędzie ds. handlu uprawnieniami do emisji było zarejestrowanych 2 290 osób posiadających swój rachunek obrotowy, z czego 2 249 miało siedzibę w Niemczech i było objętych zakresem szczególnego środka stanowiącego odstępstwo. Ponadto Niemcy poinformowały, że dzięki temu środkowi szczególnemu w krajowym handlu uprawnieniami do emisji w odnośnym okresie nie stwierdzono przypadków uchylania się od płacenia VAT.

W związku z tym środek szczególny może mieć potencjalnie pozytywne skutki.

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

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek zawiera klauzulę zakładającą wygaśnięcie odstępstwa w dniu 30 czerwca 2030 r.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 w odniesieniu do przedłużenia upoważnienia Niemiec do stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁶, w szczególności jej art. 395 ust. 1 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2021/1778⁷, przedłużoną decyzją wykonawczą Rady (UE) 2024/2680 z dnia 8 października 2024 r.⁸, upoważniono Niemcy do stosowania do dnia 31 grudnia 2026 r. środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w celu stosowania tzw. mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia uprawnień do emisji na podstawie ustawy o handlu uprawnieniami do emisji ze spalania paliw (BEHG). W ramach tego mechanizmu osoba, na rzecz której dokonuje się przeniesienia uprawnień do emisji, będzie zamiast dostawcy zobowiązana do zapłaty VAT („środek szczególny”).
- (2) Pismem, które wpłynęło do Komisji dnia 31 marca 2026 r., Niemcy zwróciły się o przedłużenie okresu obowiązywania środka szczególnego przyznanego decyzją wykonawczą (UE) 2021/1778, a tym samym o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego po dniu 31 grudnia 2026 r. („wniosek”).
- (3) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE, pismami z dnia 21 sierpnia 2026 r. Komisja przekazała wniosek pozostałym państwom członkowskim, a pismem z dnia 25 sierpnia 2026 r. zawiadomiła Niemcy, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.
- (4) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Niemcy w ich wniosku faktyczna sytuacja uzasadniająca stosowanie środka szczególnego nie uległa zmianie. Wraz

⁶ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

⁷ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2021/1778 upoważniająca Republikę Federalną Niemiec do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 360 z 11.10.2021, s. 117, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2021/1778/oj).

⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/2680 z dnia 8 października 2024 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778 upoważniającą Niemcy do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L, 2024/2680, 11.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2680/oj).

z wnioskiem Niemcy przedłożyły Komisji sprawozdanie zawierające przegląd zdobytych doświadczeń praktycznych, z którego wynika, że stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do przenoszenia uprawnień do emisji na podstawie ustawy BEHG okazało się skutecznym środkiem i przyczyniło się do zwalczania oszustw podatkowych.

- (5) Należy zatem przedłużyć upoważnienie przyznane na podstawie decyzji wykonawczej (UE) 2021/1778. Przedłużenie upoważnienia powinno być jednak ograniczone i powiązane z ewentualnym zastosowaniem mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu m.in. do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (ETS), jak określono w art. 199a ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 2006/112/WE, a także z wejściem w życie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej w ramach pakietu dotyczącego VAT w epoce cyfrowej (ViDA)⁹ w dniu 1 lipca 2030 r. Powinno to umożliwić ocenę skuteczności i adekwatności środka szczególnego w kontekście ogólnej oceny mechanizmu odwrotnego obciążenia w handlu uprawnieniami do emisji na szczeblu unijnym i krajowym.
- (6) Przedmiotowy środek szczególny nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu VAT.
- (7) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą (UE) 2021/1778,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

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

„Artykuł 2

Niniejsza decyzja traci moc z dniem 30 czerwca 2030 r.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja staje się skuteczna z dniem jej notyfikacji.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Federalnej Niemiec.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

⁹ Zob.: [VAT w epoce cyfrowej \(ViDA\) – Podatki i unia celna](#).