

Bruksela, 1 grudnia 2021 r.
(OR. en)

14651/21

FISC 227
ECOFIN 1202
CO EUR-PREP 37

NOTA DO PUNKTU A

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: 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 wspomiała 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. 25 listopada 2021 r. działająca w Radzie Grupa Robocza do Spraw Podatkowych (wysoki szczebel) (HLWP) przygotowała i uzgodniła projekt sprawozdania Rady Ecofin dla Rady Europejskiej dotyczącego kwestii podatkowych, z myślą o przedłożeniu go 7 grudnia 2021 r. Radzie za pośrednictwem Coreperu. Uzgodniono również, że po tym posiedzeniu Rady, przed udostępnieniem ostatecznej wersji sprawozdania, zostaną przez SGR dokonane zwyczajowe aktualizacje pewnych elementów w oparciu o stan faktyczny (części ujęte w nawiasach kwadratowych).
3. Rada Ecofin jest zatem proszona o zatwierdzenie sprawozdania w wersji zawartej w załączniku do niniejszej noty jako jeden z punktów A, z myślą o przekazaniu tego sprawozdania Radzie Europejskiej (16–17 grudnia 2021 r.).

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

1. Niniejsze sprawozdanie Rady przedstawia przegląd postępów poczynionych w Radzie w trakcie prezydencji słoweńskiej; w ogólnych zarysach przedstawia także aktualną sytuację w najważniejszych dossier, które są przedmiotem negocjacji w dziedzinie opodatkowania. Sprawozdanie zostało przygotowane na podstawie dyskusji prowadzonych na forum Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla do Spraw Podatkowych (HLWP) i poświęconych horyzontalnym kwestiom strategicznym z zakresu polityki podatkowej, zgodnie z mandatem tej grupy.
2. Niniejsze sprawozdanie odzwierciedla aktualny stan odnośnych prac Rady i dotyczy kwestii, o których wspomiano w różnych konkluzjach Rady Europejskiej od 2012 r.¹, w oświadczeniu członków Rady Europejskiej z 25 marca 2021 r.², w konkluzjach Rady w sprawie VAT przyjętych w 2012 r.³ i 2016 r.⁴, w konkluzjach Rady z 2017 r. pt. „Reagowanie na wyzwania związane z opodatkowaniem zysków z gospodarki cyfrowej”⁵, w konkluzjach Rady z 2020 r. w sprawie dalszego rozwoju współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania w UE⁶ oraz w konkluzjach Rady z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania w czasach odbudowy, w sprawie wyzwań podatkowych związanych z cyfryzacją oraz w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami⁷.

¹ Dok. EUCO 4/3/12 REV 3 (pkt 9 i 21), EUCO 76/12, EUCO 75/1/13 REV 1, EUCO 14/17 (pkt 11), EUCO 10/20 (pkt A29 i 147) oraz EUCO 13/20.

² Dok. 18/21.

³ Dok. 9586/12.

⁴ Dok. 9494/16.

⁵ Dok. 15175/17.

⁶ Dok. 8482/20.

⁷ Dok. 13350/20.

3. Pomimo utrzymujących się trudności spowodowanych pandemią COVID-19 prezydencja słoweńska kontynuowała dyskusje nad kluczowymi dossier dotyczącymi m.in. stawiania czoła wyzwaniom wynikającym z cyfryzacji gospodarki, przyszłości stawek VAT, zmiany kodeksu postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) z 1997 r. oraz aktualizacji unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, a także – w ramach Europejskiego Zielonego Ładu – rozpoczęła prace nad zmianą dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.
4. Rada w szczególności:
 - a) uważnie śledziła negocjacje w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków („otwarte ramy OECD/G20 w zakresie BEPS”) dotyczące rozwiązań w odpowiedzi na wyzwania podatkowe związane z cyfryzacją gospodarki oraz dokonała podsumowania tych negocjacji, a także kontynuowała prace nad dalszymi działaniami na szczeblu międzynarodowym i unijnym;
 - b) [wypracowała podejście ogólne] w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej;
 - c) przyjęła dyrektywę Rady zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w zakresie zwolnień w imporcie i niektórych dostawach, w odniesieniu do środków Unii przyjętych w interesie publicznym;
 - d) zainicjowała analizę wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona) (wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii); oraz
 - e) [wypracowała porozumienie w sprawie zmiany kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej.]

5. Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) kontynuowała też prace nad różnymi kwestiami wchodzącymi w zakres jej obecnego mandatu, w tym nad unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń wynikających z globalnej pandemii COVID-19, jak określono w jej półrocznym sprawozdaniu⁸. Wspomniany unijny wykaz ostatnio został uaktualniony przez Radę 5 października 2021 r.⁹ Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier znajdują się poniżej.

A. INICJATYWY W OBSZARZE UNIJNEGO PRAWA PODATKOWEGO

a) Wyzwania podatkowe wynikające z cyfryzacji gospodarki

6. Stawienie czoła wyzwaniom w dziedzinie opodatkowania wynikającym z cyfryzacji gospodarki jest nadal kluczowym priorytetem Rady w dziedzinie polityki podatkowej: w swoich konkluzjach z 27 listopada 2020 r. w sprawie sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania w czasach odbudowy, w sprawie wyzwań podatkowych związanych z cyfryzacją oraz w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami¹⁰ Rada potwierdziła stałe poparcie dla prac w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie BEPS. Członkowie Rady Europejskiej w swoim oświadczeniu z 25 marca 2021 r.¹¹ ponownie zaznaczyli też, że „zdecydowanie opowiadają się za globalnym rozwiązaniem dotyczącym międzynarodowego opodatkowania działalności cyfrowej”, stwierdzili, że „będą dążyć do wypracowania w ramach OECD rozwiązania opartego na konsensusie do połowy 2021 r.” i potwierdzili, że „Unia Europejska będzie gotowa podjąć dalsze kroki, jeżeli nie pojawi się perspektywa globalnego rozwiązania”.

⁸ Dok. 14230/21.

⁹ Dz.U. C 413I z 12.10.2021, s. 1.

¹⁰ Dok. 13350/20.

¹¹ Dok. 18/21.

7. Prace przeprowadzone przez Radę i jej organy przygotowawcze w tej dziedzinie podczas poprzednich prezydencji podsumowano w poprzednich sprawozdaniach Rady dotyczących kwestii podatkowych¹². Należy zauważyć, że trwająca ogólnościowa debata nad aktualizacją zasad międzynarodowego opodatkowania osób prawnych została uwzględniona w dyskusjach państw członkowskich dotyczących wniosku ustawodawczego w sprawie podatku od usług cyfrowych, wniosku w sprawie znaczącej obecności cyfrowej i projektu dotyczącego CC(C)TB, a także wniosku dotyczącego przekształcenia dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych.
8. 8 października 2021 r. w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie BEPS uzgodniono, przy poparciu wszystkich państw członkowskich UE, sfinalizowany tekst oświadczenia, w którym określono dwufilarowe rozwiązanie w celu stawienia czoła wyzwaniom w dziedzinie opodatkowania wynikającym z cyfryzacji gospodarki wraz ze szczegółowym planem wdrożenia¹³. Do dnia [4 listopada 2021 r. 137] państw i jurysdykcji przyłączyło się do tego dwufilarowego planu mającego na celu zreformowanie międzynarodowych przepisów w dziedzinie opodatkowania oraz zapewnienie, by przedsiębiorstwa wielonarodowe płaciły sprawiedliwą część podatku niezależnie od miejsca prowadzenia działalności.
9. Reforma międzynarodowego systemu opodatkowania osób prawnych będzie się składać z dwóch filarów. Filar 1 będzie obejmował przepisy zapewniające sprawiedliwszy podział praw do opodatkowania zysków największych i najbardziej dochodowych przedsiębiorstw wielonarodowych. Część praw do opodatkowania zostanie przeniesiona do jurysdykcji rynku, w których przedsiębiorstwa wielonarodowe prowadzą działalność gospodarczą i osiągają zyski niezależnie od tego, czy są w nich obecne fizycznie. Filar 2 będzie zawierał przepisy mające na celu ograniczenie możliwości erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, tak aby zapewnić płacenie podatku od osób prawnych w wysokości uzgodnionej globalnej stawki minimalnej wynoszącej 15 %. Dodatkowe korzyści wynikałyby także ze stabilizacji międzynarodowego systemu podatkowego oraz większej pewności podatkowej dla podatników i administracji podatkowych.

¹² Dok. 9970/21, pkt 6–18; dok. 13336/20, pkt 13–20; dok. 8891/20, pkt 13–26.

¹³ Poniżej link do tekstu oświadczenia:

<https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.htm>

10. Obecnie w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie BEPS trwają – zgodnie z planem wdrożenia – prace nad sfinalizowaniem tekstów zasad, które będą stanowić nowe ramy dla rozwiązania opartego na konsensusie międzynarodowym. Dwufilarowe rozwiązanie będzie wymagać etapu wdrażania, podczas którego wprowadzone zostaną dostosowania w obecnych ramach umów międzynarodowych w dziedzinie opodatkowania i krajowych przepisach podatkowych, stosownie do sytuacji. UE zamierza zapewnić wdrożenie tego rozwiązania poprzez przepisy i decyzje, które w stosownych przypadkach zostaną przyjęte przez Radę.

b) Przyszłe inicjatywy w dziedzinie opodatkowania osób prawnych

11. Oczekuje się, że nowe wnioski ustawodawcze Komisji Europejskiej mające na celu transpozycję globalnego dwufilarowego rozwiązania zostaną jak najszybciej przedstawione Radzie i będą odzwierciedlać wyniki prac przeprowadzonych w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie BEPS. W związku tym oczekuje się, że wniosek ustawodawczy dotyczący transpozycji globalnej minimalnej skutecznej stawki opodatkowania w ramach filaru 2 w UE zostanie przedłożony przed końcem 2021 r.
12. Oczekuje się również, że Komisja – w oparciu o swój komunikat z dnia 18 maja 2021 r. pt. „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku” – przedstawi wniosek ustawodawczy określający unijne przepisy mające na celu neutralizację nadużywania przedsiębiorstw „skrzynek pocztowych” do celów podatkowych oraz wnioski ustawodawcze dotyczące publikacji efektywnych stawek opodatkowania płaconych przez duże przedsiębiorstwa.

c) Podatek od wartości dodanej (VAT)

13. Jeśli chodzi o VAT, w 2016 r. Rada przyjęła dwa zestawy konkluzji: w maju 2016 r.¹⁴ Rada odpowiedziała na komunikat Komisji z dnia 7 kwietnia 2016 r. 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 transgranicznych¹⁵.

¹⁴ Dok. 9494/16.

¹⁵ Dok. 14257/16.

14. W następstwie 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.
15. W oparciu o postępy poczynione w trakcie poprzednich prezydencji¹⁶, prezydencja słoweńska kontynuowała prace nad dossier ustawodawczymi w dziedzinie VAT.
16. W trakcie prezydencji słoweńskiej dossier ustawodawcze na różnych etapach postępu, które były przedmiotem obrad Rady lub jej organów przygotowawczych, stosownie do sytuacji, obejmowały następujące obszary VAT:
 - i. docelowy system VAT;
 - ii. reforma stawek VAT;
 - iii. przyznanie Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach dyrektywy VAT; oraz
 - iv. zwolnienia w imporcie i w niektórych dostawach, w odniesieniu do środków unijnych przyjmowanych w interesie publicznym.
17. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier w dziedzinie VAT znajdują się w tekście poniżej.
18. Ponadto konkluzje Rady w sprawie sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania w czasach odbudowy, w sprawie wyzwań podatkowych związanych z cyfryzacją oraz w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami z 27 listopada 2020 r. również zawierają reakcję Rady na środki w dziedzinie VAT i podatków akcyzowych.

¹⁶ Zob. np. dok. 15082/18, pkt 30–111; dok. 10322/18, pkt 56–100.

i. Docelowy system VAT

19. W nawiązaniu do swojego planu działania w sprawie VAT pt. „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT” z 7 kwietnia 2016 r. Komisja zdecydowała się na dwuetapowe podejście legislacyjne do docelowego systemu VAT¹⁷, a odnośne dossier było przedmiotem dyskusji podczas prezydencji rumuńskiej, fińskiej, chorwackiej i niemieckiej.
20. Państwa członkowskie zgadzają się, że to dossier wymaga jeszcze dogłębnej analizy technicznej, zanim wybrane zostaną ostateczne rozwiązania polityczne. Jak już wskazała Rada¹⁸, najlepszym sposobem dalszego działania pozostaje koncentrowanie się na kluczowych elementach wniosku Komisji i analizie opcji środków towarzyszących. Dalsze prace nad docelowym systemem VAT powinny być kontynuowane, ale nie powinny przy tym uniemożliwiać ani spowalniać działań na rzecz usprawnienia obecnego systemu VAT.

ii. Reforma stawek VAT

21. 18 stycznia 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej¹⁹. 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.
22. W skrócie, za pomocą tego konkretnego wniosku ustawodawczego, Komisja zaproponowała 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);
 - 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 %);

¹⁷ Podejście to opisano bardziej szczegółowo w poprzednich sprawozdaniach, np. w dok. 9970/21, pkt 25–31.

¹⁸ Dok. 15082/18, pkt 89–91.

¹⁹ Dok. 5335/18.

- iii) wprowadzić „wykaz negatywny” towarów i usług, na które nie można nakładać stawek obniżonych (zamiast obecnego wykazu „pozytywnego”).
23. Wniosek Komisji był analizowany podczas prezydencji bułgarskiej, rumuńskiej, fińskiej, chorwackiej, niemieckiej i portugalskiej.
24. W trakcie prezydencji chorwackiej i niemieckiej prowadzono dyskusje na temat opcji zakładającej wykaz pozytywny, stosowania kodów CN²⁰ (w miarę możliwości) dla towarów i kodów CPA²¹ dla usług, a także zasad i warunków dotyczących zastosowania stawek obniżonych VAT. Przedstawiono również sugestie dotyczące poczynienia postępów w realizacji Europejskiego Zielonego Ładu poprzez wprowadzenie bardziej korzystnego opodatkowania VAT dla dostaw o niskich emisjach CO₂²².
25. W nawiązaniu do już przeprowadzonych prac prezydencja portugalska zaproponowała trzyetapowe podejście oparte na zdefiniowaniu cech, na podstawie których towary i usługi byłyby umieszczane w wykazie pozytywnym, zaktualizowaniu i unowocześnieniu załącznika III do dyrektywy 2006/112/WE oraz zakresu stawek zerowych, stawek superobniżonych i odstępstw. 18 czerwca 2021 r. Rada Ecofin omówiła dwa aspekty proponowanej reformy, w przypadku których pożądane byłyby wskazówki polityczne ze strony ministrów, tj. klauzulę wygaśnięcia w odniesieniu towarów szkodliwych dla środowiska oraz kwestię klauzuli zawieszającej, na mocy której odstępstwa umożliwiające stosowanie stawek przejściowych (stawki obniżone powyżej 12 %), stawek super obniżonych i zwolnień wraz z prawem do odliczenia VAT naliczonego byłyby dostępne dla wszystkich innych państw członkowskich, zapewniając równe traktowanie państw.

²⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/1776 z dnia 9 października 2019 r. zmieniające załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej.

²¹ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1209/2014 z dnia 29 października 2014 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 451/2008 ustanawiające nową klasyfikację statystyczną produktów według działalności (CPA) i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3696/93.

²² Zob. również konkluzje Rady z grudnia 2019 r. w sprawie opodatkowania energii, dok. 14861/19.

26. Na podstawie wyniku dyskusji na temat klauzuli zawieszającej prezydencja słoweńska opracowała teksty kompromisowe uwzględniające różne poglądy wyrażone przez ministrów. Dążyła przy tym do znalezienia wyważonego podejścia zapewniającego wszystkim państwom członkowskim równy dostęp do istniejących odstępstw przyznanych państwom członkowskim, a jednocześnie uniemożliwiającego nadmierne wprowadzanie stawek obniżonych i zwolnień wraz z prawem do odliczenia VAT naliczonego, co mogłoby doprowadzić do erozji baz podatkowych.
27. Jeżeli chodzi o klauzulę wygaśnięcia, prezydencja słoweńska dostosowała większość takich klauzul do Europejskiego Zielonego Ładu. Klauzula wygaśnięcia w odniesieniu do nawozów chemicznych i pestycydów chemicznych została nieznacznie dostosowana, aby uwzględnić obawy niektórych państw członkowskich dotyczące małych gospodarstw rolnych.
28. Prezydencja poświęciła również czas na znalezienie rozwiązań pozostałych kwestii technicznych zawartych w tekście i treści załącznika III dyrektywy VAT, tj. wykazu towarów i usług, do których można zastosować stawki obniżone.
29. W wyniku prac technicznych przeprowadzonych podczas nieformalnych wideokonferencji Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych 15 lipca, 15 i 30 września, 15 i 25 października, 18 listopada oraz HLWP 25 listopada 2021 r. [prezydencja przedłożyła tekst kompromisowy Radzie Ecofin 7 grudnia 2021 r. z myślą o wypracowaniu podejścia ogólnego w sprawie wniosku.]

iii. Komitet ds. VAT

30. 18 grudnia 2020 r. Komisja przedstawiła 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 dyrektywy²³ („dyrektywa o Komitecie ds. VAT”). Zdaniem Komisji celem wniosku jest zapewnienie bardziej jednolitego stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT. Aby zrealizować ten cel, Komisja zaproponowała ustanowienie komitetu procedury komitetowej, który wspierałby Komisję w przyjmowaniu wiążących środków wykonawczych w drodze głosowania większością kwalifikowaną. Zdaniem Komisji poprawiłoby to wydajność procesu decyzyjnego, a Trybunał Sprawiedliwości UE nie musiałby tak często rozstrzygać o wykładni przepisów.
31. Podczas dyskusji prowadzonych w pierwszym półroczu 2021 r. na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (opodatkowanie pośrednie) państwa członkowskie zasadniczo zgodziły się z nadrzędnym celem wniosku, jednak wiele delegacji wyraziło zastrzeżenia, zwłaszcza co się tyczy przeniesienia uprawnień Rady na Komisję i przejścia na głosowanie większością kwalifikowaną. Niektóre delegacje były zdania, że obecny system można udoskonalić, mianowicie poprzez przedstawianie większej liczby wniosków dotyczących aktów wykonawczych Rady opartych na art. 397 dyrektywy VAT.

²³ Dok. 14293/20.

iv. Nabycie w celu nieodpłatnego przekazania a podatek VAT

32. 12 kwietnia 2021 r. Komisja przekazała Radzie wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie zwolnień w imporcie i niektórych dostawach, w odniesieniu do środków unijnych przyjmowanych w interesie publicznym²⁴. Wniosek ma na celu zapewnienie Komisji i innym agencjom UE zwolnienia z podatku VAT, gdy kupują one towary i usługi, które zostaną nieodpłatnie rozdystrybuowane między państwa członkowskie.
33. Podczas dyskusji państw członkowskich na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (opodatkowanie pośrednie) 14 kwietnia i 20 maja 2021 r. i w przedstawionych później pisemnych uwagach państwa członkowskie wyraziły obawy związane z szeregiem kwestii. Prezydencja portugalska przedstawiła dwa kompromisowe wnioski, z których drugi rozdystrybuowano z myślą o zatwierdzeniu w procedurze milczącej zgody 26 maja 2021 r. Procedura milczącej zgody nie powiodła się, gdyż niektóre państwa wyraziły obawy związane w szczególności z zakresem stosowania wniosku. Po dyskusjach na forum HLWP dossier przedłożono Radzie Ecofin za pośrednictwem Coreperu w celu przeprowadzenia debaty orientacyjnej na temat ewentualnego ograniczenia zakresu stosowania z myślą o szybkim przyjęciu tego dossier.
34. Po otrzymaniu wskazówek od państw członkowskich na posiedzeniu Rady Ecofin 18 czerwca 2021 r. prezydencja portugalska przygotowała trzeci tekst kompromisowy o ograniczonym zakresie i poddała go nieformalnej procedurze milczącej zgody, która zakończyła się 26 czerwca 2021 r. bez uwag ze strony państw członkowskich. Po zatwierdzeniu przez Komitet Stałych Przedstawicieli 30 czerwca 2021 r. tekst został przyjęty przez Radę Ecofin podczas prezydencji słoweńskiej 13 lipca i opublikowany w Dzienniku Urzędowym 15 lipca 2021 r.²⁵ Komisja wydała oświadczenie do protokołu Coreperu i Rady²⁶.

²⁴ Dok. 7749/21.

²⁵ Dz.U. L 250 z 15.7.2021, s. 1.

²⁶ Dok. 9995/21 + ADD 1.

d) Podatki akcyzowe

Zmiana dyrektywy w sprawie opodatkowania energii

35. 14 lipca 2021 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona)²⁷ („wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii”).
36. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii ma następujące cele:
- stworzenie dostosowanych ram, które przyczynią się do osiągnięcia celów UE na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu. Obejmowałyby to dostosowanie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej do polityki energetycznej, środowiskowej i klimatycznej UE, wnosząc tym samym wkład w wysiłki UE na rzecz ograniczenia emisji;
 - stworzenie ram, które chronią i ulepszają rynek wewnętrzny UE, poprzez aktualizację zakresu produktów energetycznych i struktury stawek, a także racjonalizację stosowania przez państwa członkowskie zwolnień podatkowych i obniżek podatku; oraz
 - utrzymanie zdolności do generowania dochodów budżetowych państw członkowskich.
37. Zdaniem Komisji cele te zostałyby osiągnięte poprzez przejście z opodatkowania opartego na ilości na opodatkowanie oparte na wartości energetycznej, wprowadzenie rankingu stawek zgodnie z odnośną efektywnością środowiskową oraz ograniczenie zachęt do korzystania z paliw kopalnych. Zgodnie z tym rankingiem konwencjonalne paliwa kopalne, takie jak olej napędowy i benzyna, będą opodatkowane najwyższą stawką, a energia elektryczna – najniższą.

²⁷ Dok. 10872/21.

38. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii jest częścią pakietu „Gotowi na 55”²⁸, który ma służyć realizacji ambitnych unijnych celów polegających na ograniczeniu do 2030 r. emisji o co najmniej 55 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz osiągnięciu neutralności klimatycznej do 2050 r. Pakiet ten jest zestawem wzajemnie powiązanych wniosków, z których wszystkie służą temu samemu celowi, jakim jest zapewnienie sprawiedliwej i konkurencyjnej zielonej transformacji do 2030 r. i w latach kolejnych. Pakiet obejmuje szereg obszarów polityki i sektorów gospodarki: klimat, energię i paliwa, transport, budynki, użytkowanie gruntów i leśnictwo²⁹.
39. Komisja zaproponowała zmianę dyrektywy w sprawie opodatkowania energii już w 2011 r., ale po bezowocnych dyskusjach wycofała swój wniosek w 2015 r. 11 września 2019 r. Komisja opublikowała sprawozdanie³⁰ z oceny dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, w którym stwierdziła, że obecne przepisy nie przyczyniają się do realizacji celów nowych unijnych ram regulacyjnych i celów polityki w dziedzinie klimatu i energii. 5 grudnia 2019 r. Rada (Ecofin) zatwierdziła konkluzje w sprawie unijnych ram opodatkowania energii³¹, podkreślając ważną rolę, jaką w zapewnianiu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego odgrywa harmonizacja opodatkowania energii za pomocą dyrektywy w sprawie opodatkowania energii. Rada poparła również aktualizację ram prawnych dotyczących opodatkowania energii, przyczyniających się do realizacji szerszych celów polityki gospodarczej i środowiskowej UE. W konkluzjach tych wezwano Komisję do zapewnienia, by przedstawiane przez nią wnioski były dokładnie oceniane pod kątem ich kosztów i korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Przygotowując wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii, Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne³².
40. Na nieformalnym posiedzeniu HLWP 20–21 lipca 2021 r., które było poświęcone przyszłym wyzwaniom w dziedzinie opodatkowania, delegacje mogły już wyrazić swoje wstępne poglądy na temat roli opodatkowania w zielonej transformacji podczas sesji roboczej zatytułowanej „Aspekty Zielonego Ładu związane z opodatkowaniem”. 22 lipca 2021 r. Komisja zaprezentowała wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii Komitetowi Stałych Przedstawicieli (część II).

²⁸ Dok. 10849/21.

²⁹ Ogólne postępy poczynione w zakresie tych dossier z pakietu „Gotowi na 55”, którymi zajmuje się Rada Ecofin, zostały przedstawione w dok. 13850/21; dokument ten zawiera tekst dotyczący dyrektywy w sprawie opodatkowania energii identyczny z tekstem aktualnego sprawozdania Rady Ecofin dla Rady Europejskiej.

³⁰ Dok. 12153/19.

³¹ Dok. 14608/19.

³² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Revision-of-the-Energy-Tax-Directive-/public-consultation_en.

41. Dyskusje techniczne na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (opodatkowanie pośrednie – podatki akcyzowe / opodatkowanie energii) zainicjowano 9 września 2021 r. Na tym posiedzeniu Komisja zaprezentowała zarówno wniosek, jak i ocenę skutków.
42. Na posiedzeniu HLWP 23 września 2021 r. prezydencja poinformowała delegacje o aktualnej sytuacji, planowanych pracach i zamiarze poczynienia jak największych postępów w pracach nad tymi dossier w trakcie sprawowania swojej funkcji.
43. Analizę techniczną wniosku na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (opodatkowanie pośrednie – podatki akcyzowe / opodatkowanie energii) kontynuowano 6 i 20 października oraz 15 i 24 listopada 2021 r., omawiając po kolei poszczególne artykuły. Pierwsza runda analizy wszystkich artykułów została zakończona 24 listopada 2021 r.
44. Analiza wniosku stanowiła dla delegacji okazję do zadania pytań służących wyjaśnieniu pewnych kwestii, na które to pytania odpowiedziała Komisja. Zadano dość liczne pytania dotyczące różnych aspektów wniosku, takich jak przejście z opodatkowania opartego na ilości na opodatkowanie oparte na wartości energetycznej, wprowadzenie rankingu stawek zgodnie z odnośną efektywnością środowiskową, opodatkowanie nowych produktów, indeksacja, sektory żeglugi powietrznej i morskiej, jak również powiązania z innymi dossier z pakietu „Gotowi na 55”.
45. Na posiedzeniu HLWP 25 listopada 2021 r. prezydencja poinformowała delegacje o wynikach prac i postępach w zakresie tego dossier, także w kontekście pakietu „Gotowi na 55”.

e) Podatek od transakcji finansowych (PTF)

46. 14 lutego 2013 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych.
47. Na obecnym etapie 10 państw członkowskich nadal uczestniczy we wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF: Austria, Belgia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy (zwane dalej „uczestniczącymi państwami członkowskimi”).

48. Główne aspekty trwających negocjacji w sprawie tego dossier podsumowano w poprzednim sprawozdaniu Rady Ecofin dla Rady Europejskiej dotyczącym kwestii podatkowych³³.
49. W swoich konkluzjach z 17–21 lipca 2020 r.³⁴ Rada Europejska stwierdziła (w pkt A29), że „[w] nadchodzących latach Unia będzie dążyć do zreformowania systemu zasobów własnych i wprowadzenia nowych zasobów własnych. (...), w okresie trwania kolejnych WRF, Unia będzie pracować nad wprowadzeniem innych zasobów własnych, które mogą obejmować podatek od transakcji finansowych”. W tym względzie Komisja niedawno wyjaśniła, że³⁵ „w przypadku osiągnięcia porozumienia w sprawie podatku od transakcji finansowych Komisja przedstawi wniosek w sprawie przesunięcia dochodów z tego podatku do budżetu UE jako zasobów własnych. *Jeżeli porozumienie nie zostanie osiągnięte przed końcem 2022 r., Komisja, na podstawie ocen skutków, zaproponuje nowy rodzaj zasobów własnych oparty na nowym podatku od transakcji finansowych.* Komisja postara się przedstawić te wnioski do czerwca 2024 r. z myślą o wprowadzeniu stosownych przepisów do dnia 1 stycznia 2026 r.”.

B. WSPÓLPRACA ADMINISTRACYJNA

- a) *Międzynarodowa współpraca administracyjna w sprawach podatkowych – aspekty polityczne*
50. Na posiedzeniu HLWP 28 października 2021 r. delegacje omówiły aspekty polityczne związane z dalszymi pracami w dziedzinie międzynarodowej współpracy administracyjnej w sprawach podatkowych, m.in. w ramach działań w następstwie dyskusji na ten temat prowadzonych w trakcie prezydencji portugalskiej³⁶.

³³ Dok. 8891/20, pkt 67–70, dok. 14863/19, pkt 104–110.

³⁴ Dok. EUCO 10/20.

³⁵ Zob. rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 (09970/2020 – C9-0409/2020 – 2018/0166(APP)), oświadczenie Komisji w sprawie ustanowienia zasobów własnych opartych na podatku od transakcji finansowych.

³⁶ Dok. 9970/21, pkt 81–82.

51. Precyzyjne i funkcjonujące ramy międzynarodowej współpracy administracyjnej pozostają jednym z głównych zabezpieczeń i narzędzi służących zapewnieniu terminowego i efektywnego poboru dochodów oraz zapobieganiu oszustwom podatkowym i agresywnemu planowaniu podatkowemu. Jest to szczególnie istotne w kontekście potrzeby jak najszybszego wyjścia z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 oraz ze względu na fakt, że wymiar międzynarodowy jest coraz ściślej związany z działalnością gospodarczą obywateli i przedsiębiorstw UE.
52. W tym kontekście należy przypomnieć, że Rada uznaje za istotne, by UE w dalszym ciągu wyznaczała program działań w ramach najbardziej kompleksowych globalnych prób ograniczenia – dzięki współpracy administracyjnej – transgranicznych oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania³⁷.
53. Ramy współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania zostaną wzmocnione zarówno na szczeblu UE, jak i na arenie światowej. Prawdopodobne jest również, że umowy zawarte między państwami członkowskimi a jurysdykcjami spoza UE będą z czasem ewoluować.
54. Należy zapewnić ciągłość przepływu informacji podatkowych, a każdy inny rezultat oznaczałby zaprzepaszczenie lat skomplikowanych prac technicznych i politycznych prowadzonych na szczeblu międzynarodowym, które właśnie zaczęły przynosić pożądane wyniki w realizacji tego ważnego celu leżącego w ogólnym interesie publicznym.
55. Przy zapewnianiu odpowiedniego funkcjonowania systemu międzynarodowej wymiany informacji do celów podatkowych nadal konieczne jest właściwe dostosowanie go do praw i obowiązków podatników: wszelkie ograniczenia powinny być zgodne z wymogami konieczności i proporcjonalności oraz w dalszym ciągu zapewniać poszanowanie istoty podstawowych praw i wolności, w tym w odniesieniu do wymiany z państwami trzecimi.
56. Należy kontynuować prace techniczne nad lepiej ukierunkowanym i bardziej efektywnym wykorzystaniem informacji gromadzonych w ramach współpracy administracyjnej.

³⁷ Konkluzje Rady z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie dalszego rozwoju współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania w UE (dok. 8482/20, pkt 11).

57. Aby zapewnić postępy w wykonywaniu prac i realizacji celów, o których mowa w pkt 54, 55 i 56 niniejszego sprawozdania, w ramach działającej w Radzie Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych lub, w stosownych przypadkach, w ramach grup ekspertów Komisji, można by organizować posiedzenia na szczeblu ekspertów, tak by skorzystać z niezbędnej wiedzy fachowej w odnośnych dziedzinach. W ten sposób, w razie potrzeby, można by propagować wspólne minimalne standardy zarówno w UE, jak i na szczeblu międzynarodowym, w sposób wyważony i efektywny.
58. W tym kontekście państwa członkowskie i Komisja powinny pozostawać w ścisłym kontakcie w celu okresowego aktualizowania tych kwestii na forum HLWP i, w razie potrzeby, z myślą o udzielaniu dalszych wskazówek przez Radę.
59. Oczekuje się, że Komisja przedstawi w 2022 r. wniosek ustawodawczy dotyczący dalszych zmian dyrektywy 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, dotyczących wymiany informacji o kryptoaktywach oraz indywidualnych interpretacji podatkowych dla osób zamożnych.
- b) *Współpraca administracyjna z państwami spoza UE w dziedzinie VAT*
60. Na posiedzeniu HLWP 23 września Komisja poinformowała delegacje o:
- a) pracach prowadzonych w ramach Wspólnego Komitetu na podstawie Umowy pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie podatku od wartości dodanej³⁸;
 - b) dotyczących VAT aspektach dyskusji prowadzonych ze Zjednoczonym Królestwem w kontekście Protokołu w sprawie współpracy administracyjnej i zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej oraz w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków i ceł³⁹;
 - c) wczesnym etapie wstępnych kontaktów z władzami Australii, Kanady i Japonii w odniesieniu do możliwości dalszych prac na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT;

³⁸ Dz.U. L 195 z 1.8.2018, s. 3.

³⁹ Dz.U. L 149 z 30.4.2021, s. 10.

d) trwających negocjacjach z władzami Chińskiej Republiki Ludowej z myślą o zawarciu niewiążącego protokołu ustaleń (ramy ewentualnej przyszłej współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT między UE a Chińską Republiką Ludową)⁴⁰.

61. Należy przypomnieć, że w odniesieniu do negocjowania i zawierania niewiązących instrumentów na mocy prawa UE (takich jak wyżej wymieniony protokół ustaleń) oraz zgodnie z wymogami Traktatu o UE (w szczególności art. 16 ust. 1 TUE), określanie polityki pozostaje prerogatywą Rady. A zatem to Rada powinna ocenić, czy w interesie Unii leży rozpoczęcie takich dyskusji (negocjacji) na temat ewentualnego niewiążącego instrumentu. Ponadto, w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-660/13 (protokół ustaleń dotyczący Szwajcarii) sekretarze generalni Rady, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych uzgodnili w 2017 r. ustalenia dotyczące instrumentów niewiązących⁴¹. Ustalenia te mają zastosowanie do wszystkich niewiązących instrumentów, niezależnie od dziedziny polityki i od tego, kto reprezentuje Unię w negocjacjach ze stroną trzecią lub stronami trzecimi, oraz niezależnie od nazwy czy formy tych instrumentów. Zakłada się, że Komisja w dalszym ciągu będzie regularnie przedstawiać państwom członkowskim aktualne informacje o postępach w tych negocjacjach (w tym o wszelkich dalszych kontaktach w tym obszarze z państwami spoza UE) oraz że zgodnie z prawem unijnym pod koniec negocjacji Komisja zwróci się do Rady o upoważnienie do podpisania niewiążącego instrumentu w imieniu Unii.

⁴⁰ 10 marca 2021 r. Rada zatwierdziła, z kilkoma zastrzeżeniami (dok. CM 1978/21 LIMITE oraz zawierający dalsze szczegóły dok. ST 6351/21 LIMITE), rozpoczęcie przez Komisję negocjacji z władzami Chińskiej Republiki Ludowej z myślą o zawarciu niewiążącego protokołu ustaleń.

⁴¹ Dok. 15367/17.

C. KOORDYNACJA POLITYKI PODATKOWEJ

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)

62. Grupa ds. Kodeksu Postępowania (COCG) przeprowadziła nieformalne wideokonferencje na forum głównej grupy 5 lipca, 21 września, 12 października i 22 listopada 2021 r.; nieformalne wideokonferencje podgrupy ds. wewnętrznych/zewnętrznych odbyły się 18 i 29 października oraz 12 i 16 listopada. Ponadto radcy/attaché do spraw fiskalnych spotkali się 8 lipca, 8, 13, 16, 20 i 24 września oraz 17 listopada 2021 r., aby omówić dokumenty EU-RESTRICTED związane z unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych. Dodatkowe posiedzenie radców/attaché do spraw fiskalnych zaplanowano na grudzień w celu przygotowania dyskusji na potrzeby kolejnej aktualizacji wykazu w lutym 2022 r.
63. Dokonywany dwa razy do roku przegląd unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych został zatwierdzony przez Radę Ecofin 5 października 2021 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym 12 października 2021 r.⁴²
64. W następstwie kwestionariusza dotyczącego środków ochronnych wobec państw znajdujących się w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych Komisja przedstawiła grupie podsumowanie wdrażania przez państwa członkowskie wytycznych dotyczących środków ochronnych z 2019 r.⁴³ Delegacje poparły zamiar kontynuowania prac w dziedzinie środków ochronnych, w tym ocenę wdrażania wytycznych.
65. Prezydencja słoweńska, w koordynacji z przewodniczącym COCG, kontynuowała dyskusję nad zmianą mandatu COCG, by obejmował on także elementy systemów podatkowych, które mają zasięg ogólny i mogą mieć szkodliwe skutki. [Zmieniony kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej został zatwierdzony przez Radę xxxx].

⁴² Dz.U. C 413I z 12.10.2021, s. 1–4.

⁴³ Dok. 14114/19.

b) Rozwój sytuacji międzynarodowej

66. HLWP była regularnie informowana o istotnych wydarzeniach na arenie międzynarodowej w obszarze polityki podatkowej, zwłaszcza w odniesieniu do posiedzeń ministrów finansów grupy G-20 oraz w kontekście otwartych ram OECD/G-20 w zakresie BEPS. Regularne dyskusje na forum HLWP oraz zorganizowana we wrześniu nieformalna debata na szczelbu ministrów istotnie przyczyniły się do wypracowania ostatecznego porozumienia w kontekście otwartych ram OECD/G20 w zakresie BEPS.
67. Kwestie dotyczące amerykańskiej ustawy o wypełnianiu obowiązków podatkowych w stosunku do rachunków posiadanych za granicą (FATCA) zostały przedstawione delegacjom w lipcu 2021 r., kiedy to prezydencja słoweńska poinformowała HLWP o aktualnej sytuacji w odniesieniu do FATCA. W tym samym miesiącu, korzystając z postępów poczynionych podczas poprzednich prezydencji, prezydencja słoweńska zorganizowała nieformalną wideokonferencję z Departamentem Skarbu USA na temat FATCA, podczas której skoncentrowano się na wzajemności wymiany informacji na podstawie umów międzyrządowych FATCA oraz na kwestii Amerykanów z przypadku, w tym na kwestii uzyskania dalszych wytycznych od Departamentu Skarbu i IRS (amerykańskiego organu podatkowego), aby zapobiec zamykaniu prowadzonych w UE rachunków bankowych należących do Amerykanów z przypadku. We wrześniu prezydencja słoweńska zreferowała HLWP przebieg tego spotkania. Utrzymywane są stale kontakty z władzami USA i zaplanowane są kolejne nieformalne spotkania z ich przedstawicielami.
68. 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, w dalszym ciągu gwarantuje, że państwa członkowskie są ostrzegane w odpowiednim czasie, w tym w zakresie negocjowania umów między UE a państwami trzecimi. Kwestie, które monitorowała HLWP, obejmują: działania następcze w związku ze sprawozdaniem ESMA z 2020 r. w sprawie systemów „cum-ex”, „cum-cum” i żądania zwrotu podatku u źródła, komunikat Komisji pt. „Reakcja na rosnące ceny energii: zestaw działań i środków wsparcia”⁴⁴, pakiet dotyczący przeciwdziałania praniu pieniędzy z lipca 2021 r. oraz stan prac nad dyrektywą w sprawie publicznej sprawozdawczości w podziale na kraje (PCbCR).

⁴⁴ Dok. 12682/21.