

Bruksela, 8 maja 2020 r.
(OR. en)

7887/20

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0082 (CNS)

FISC 104
ECOFIN 290

WNIOSEK

Od: Sekretarz Generalny Komisji Europejskiej,
podpisał dyrektor Jordi AYET PUIGARNAU

Data otrzymania: 8 maja 2020 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Sekretarz Generalny Rady Unii
Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2020) 198 final

Dotyczy: Wniosek dotyczący DECYZJI RADY zmieniającej dyrektywy (UE)
2017/2455 i (UE) 2019/1995 w odniesieniu do terminu transpozycji i daty
rozpoczęcia stosowania ze względu na kryzys związany z COVID-19

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2020) 198 final.

Załącznik: COM(2020) 198 final



Bruksela, dnia 8.5.2020 r.
COM(2020) 198 final

2020/0082 (CNS)

Wniosek

DECYZJA RADY

zmieniająca dyrektywy (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995 w odniesieniu do terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania ze względu na kryzys związany z COVID-19

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W dniu 5 grudnia 2017 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2017/2455¹ („dyrektywa o VAT w handlu elektronicznym”) zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE² („dyrektywa VAT”) i dyrektywę 2009/132/WE³ w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość.

W dniu 21 listopada 2019 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2019/1995⁴ („druga dyrektywa o VAT w handlu elektronicznym”) zmieniającą dyrektywę VAT w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów.

Data rozpoczęcia stosowania głównej części tego kompleksowego pakietu prawodawczego w sprawie modernizacji systemu VAT w odniesieniu do transgranicznego handlu elektronicznego typu B2C („pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym”) została ustalona na dzień 1 stycznia 2021 r., co daje państwom członkowskim wystarczająco dużo czasu na dostosowanie własnego ustawodawstwa i systemów informatycznych.

W dniu 14 lutego 2020 r. Komisja przedstawiła stan prac w państwach członkowskich, w ramach którego większość państw członkowskich potwierdziła, że będzie w stanie zacząć stosować te przepisy w terminie. Dwa państwa członkowskie zgłosiły zastrzeżenia i wystąpiły o odroczenie rozpoczęcia stosowania o co najmniej rok. Komisja zaoferowała wsparcie tym państwom członkowskim, które napotykały trudności, aby pomóc im przezwyciężyć te przeszkody, i była przekonana, że państwa członkowskie będą gotowe do 1 stycznia 2021 r.

Ze względu jednak na nieprzewidziany wybuch kryzysu związanego z COVID-19 i jego poważne skutki państwa członkowskie musiały zmienić priorytety i przesunąć środki z wdrażania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym na walkę z pandemią. W związku z tym inne państwa członkowskie nie mogą już zagwarantować, że będą w stanie zakończyć prace przygotowawcze do stosowania nowych przepisów do dnia 1 stycznia 2021 r., w tym przeprowadzić terminową transpozycję wspomnianych dyrektyw do prawa krajowego. Istnieje poważne ryzyko, że wprowadzenie systemu informatycznego na szczeblu krajowym niezbędne do wdrożenia przepisów określonych w dyrektywach o VAT w handlu elektronicznym opóźni się, przez co kilku państwom członkowskim grozi brak gotowości do stosowania nowych przepisów od dnia 1 stycznia 2021 r. Podobne obawy pojawiły się u głównych podmiotów gospodarczych, zwłaszcza operatorów pocztowych i podmiotów świadczących usługi kurierskie, którzy wezwali Komisję do odroczenia daty rozpoczęcia stosowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym o 6 miesięcy z powodu kryzysu związanego z COVID-19.

¹ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

² Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

³ Dyrektywa Rady 2009/132/WE z dnia 19 października 2009 r. określająca zakres stosowania art. 143 lit. b) i c) dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do zwolnienia z podatku od wartości dodanej przy ostatecznym imporcie niektórych towarów (Dz.U. L 292 z 10.11.2009, s. 5).

⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów (Dz.U. L 310 z 2.12.2019, s. 1).

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Komisja odbyła spotkanie z państwami członkowskimi w celu oceny ich gotowości do stosowania nowych przepisów od dnia 1 stycznia 2021 r. Większość państw członkowskich ponownie potwierdziła gotowość do terminowego rozpoczęcia ich stosowania, ale podkreśliła, że przepisy dotyczące funkcjonowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym opierają się na zasadzie, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie powinny być w stanie prawidłowo je stosować, w związku z czym wyraziła gotowość do poparcia odroczenia nieprzekraczającego 6 miesięcy.

W związku z powyższym celem niniejszego wniosku jest przesunięcie o sześć miesięcy daty rozpoczęcia stosowania zmienionych przepisów określonych w dyrektywie Rady (UE) 2017/2455 i dyrektywie Rady (UE) 2019/1995, wyznaczonej na dzień 1 stycznia 2021 r. Nową datą rozpoczęcia stosowania jest zatem dzień 1 lipca 2021 r. Sugeruje się przesunięcie terminu o sześć miesięcy, ponieważ należy zachować możliwie jak najkrótsze opóźnienie w celu zminimalizowania dodatkowych strat budżetowych dla państw członkowskich.

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

Ogólny cel wniosku to sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw oraz konieczność zapewnienia skutecznego opodatkowania gospodarki cyfrowej. Pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym jest spójny z przyszłym zastosowaniem zasady miejsca przeznaczenia w odniesieniu do VAT określonej w przyjętym niedawno planie działania w sprawie VAT popartym przez Radę⁵.

Obok planu działania w sprawie VAT pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym został określony jako jedna z najważniejszych inicjatyw w strategii jednolitego rynku cyfrowego⁶, strategii jednolitego rynku⁷ oraz planie działania na rzecz administracji elektronicznej⁸.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawą niniejszego wniosku jest art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W artykule tym przewiduje się, że Rada, stanowiąc jednogłośnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich.

- **Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)**

Niniejszy wniosek dotyczy odroczenia wyznaczonej na 1 stycznia 2021 r. daty rozpoczęcia stosowania dyrektyw o VAT w handlu elektronicznym, które zostały przyjęte przez Radę w grudniu 2017 r. i listopadzie 2019 r. i które muszą zostać przetransponowane do prawa krajowego wszystkich państw członkowskich do dnia 31 grudnia 2020 r. Wniosek ten opracowano w wyniku kryzysu związanego z COVID-19 i w reakcji na ten kryzys, który stawia przed państwami członkowskimi wyzwania na szczeblu krajowym polegające na konieczności radzenia sobie z obecną sytuacją nadzwyczajną i który sprawia, że niektóre państwa mają trudności w zagwarantowaniu terminowego wdrożenia wymaganych zmian w krajowych systemach informatycznych. Przepisy dotyczące funkcjonowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym opierają się na zasadzie, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie powinny być w stanie prawidłowo je stosować.

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25-conclusions-vat-action-plan/>

⁶ COM(2015) 192 final.

⁷ COM(2015) 550 final.

⁸ COM(2016) 179 final.

Biorąc pod uwagę, że VAT jest podatkiem zharmonizowanym na szczeblu UE, państwa członkowskie nie mogą same ustalać różnych zasad. W związku z tym każda inicjatywa mająca na celu zmianę przepisów dotyczących VAT w handlu elektronicznym, w tym zmiana daty rozpoczęcia ich stosowania, wymaga przedłożenia przez Komisję wniosku w sprawie zmiany dyrektywy VAT i nie można takiej zmiany przeprowadzić w ramach jednostronnych działań na szczeblu krajowym.

Wniosek jest zatem zgodny z zasadą pomocniczości.

- **Proporcjonalność**

Wniosek jest spójny z zasadą proporcjonalności, tj. nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów, a w szczególności sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Podobnie jak w przypadku kontroli zgodności z zasadą pomocniczości państwa członkowskie nie mają możliwości rozwiązania problemów bez wniosku w sprawie zmiany dat rozpoczęcia stosowania dyrektyw o VAT w handlu elektronicznym.

- **Wybór instrumentu**

Wniosek dotyczy zmiany dyrektywy Rady (UE) 2017/2455 i dyrektywy Rady (UE) 2019/1995. Do tego celu wybrano decyzję Rady, ponieważ jedyną wprowadzaną zmianą jest przesunięcie terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania.

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Kilka państw członkowskich, a także operatorów pocztowych i podmiotów świadczących usługi kurierskie, skontaktowało się z Komisją, podkreślając, że ze względu na kryzys związany z COVID-19 jest bardzo mało prawdopodobne, aby były w stanie przygotować i uruchomić swoje systemy informatyczne do celów stosowania i wdrażania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym do dnia 1 stycznia 2021 r.

W dniu 24 kwietnia 2020 r. Komisja odbyła spotkanie z państwami członkowskimi w celu oceny ich gotowości do stosowania nowych przepisów od dnia 1 stycznia 2021 r. Większość państw członkowskich ponownie potwierdziła gotowość do terminowego rozpoczęcia ich stosowania, ale podkreśliła, że przepisy dotyczące funkcjonowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym opierają się na zasadzie, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie powinny być w stanie prawidłowo je stosować, w związku z czym wyraziła gotowość do poparcia odroczenia nieprzekraczającego 6 miesięcy.

- **Ocena skutków**

Ocenę skutków przeprowadzono w odniesieniu do wniosku⁹, w wyniku którego przyjęto dyrektywę o VAT w handlu elektronicznym. Niniejszy wniosek dotyczy jedynie zmiany dat rozpoczęcia stosowania zmian określonych w dyrektywie (UE) 2017/2455 i dyrektywie (UE) 2019/1995 ze względu na kryzys związany z COVID-19.

⁹ DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI, OCENA SKUTKÓW, towarzyszący dokumentowi Wnioski dotyczące dyrektywy Rady, rozporządzenia wykonawczego Rady i rozporządzenia Rady w sprawie modernizacji systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do transgranicznego handlu elektronicznego typu B2C, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:0379:FIN>

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Głównym celem wniosku jest przesunięcie daty rozpoczęcia stosowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym o sześć miesięcy z powodu wybuchu kryzysu związanego z COVID-19.

Wniosek nie zmienia istoty przepisów, lecz jedynie odracza datę rozpoczęcia ich stosowania o sześć miesięcy.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek jest częścią projektu mającego na celu odroczenie daty rozpoczęcia stosowania pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym.

Skutki budżetowe już przyjętego pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym zostały szczegółowo określone w uzasadnieniu wniosku dotyczącego dyrektywy Rady 2017/2455, dokument COM (2016) 757 final¹⁰.

Straty budżetowe dla państw członkowskich w przypadku, gdyby pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym nie został pomyślnie wdrożony, szacuje się na około 5–7 mld EUR rocznie. Opóźnienie o 6 miesięcy spowodowałoby zatem straty rzędu 2,5–3,5 mld EUR. Jeżeli jednak państwa członkowskie i przedsiębiorstwa nie będą gotowe do stosowania nowych przepisów dotyczących VAT w handlu elektronicznym, ryzyko nieprawidłowego działania systemu mogłoby wiązać się z niemal takimi samymi stratami.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Wdrażanie będzie nadzorował Stały Komitet Współpracy Administracyjnej (SCAC), wspierany przez swój podkomitet w zakresie IT – Stały Komitet ds. Technologii Informacyjnej (SCIT).

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Niniejszy wniosek dotyczy wyłącznie daty rozpoczęcia stosowania już przyjętych ram prawnych pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym, określonych w dyrektywie VAT. Datę rozpoczęcia stosowania odracza się o sześć miesięcy. Oznacza to, że przepisy te stosuje się od dnia 1 lipca 2021 r., a nie od dnia 1 stycznia 2021 r. W związku z tym państwa członkowskie przyjmują i publikują swoje krajowe akty wykonawcze do dnia 30 czerwca 2021 r., a nie do dnia 31 grudnia 2020 r.

Przyczyną tego wniosku jest kryzys związany z COVID-19, przez który państwa członkowskie są zmuszone do szybkiego reagowania i przyjmowania środków w trybie pilnym na szczeblu krajowym w celu złagodzenia skutków kryzysu dla przedsiębiorstw i ogółu ludności. Ze względu na te bezprecedensowe, nadzwyczajne okoliczności szereg państw członkowskich nie może zagwarantować dotrzymania terminu transpozycji i wdrożenia niezbędnych przepisów pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym na szczeblu krajowym do dnia 1 stycznia 2021 r.

¹⁰ Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość COM/2016/0757 final – 2016/0370 (CNS), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1586260266830&uri=CELEX:52016PC0757>

Wniosek

DECYZJA RADY**zmieniająca dyrektywy (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995 w odniesieniu do terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania ze względu na kryzys związany z COVID-19**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego¹,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dyrektywa Rady 2006/112/WE³ zmieniona dyrektywą Rady (UE) 2017/2455⁴ i dyrektywą Rady (UE) 2019/1995⁵ ustanawia ramy prawne pakietu legislacyjnego w sprawie modernizacji systemu podatku od wartości dodanej (VAT) w odniesieniu do transgranicznego handlu elektronicznego między przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C). Większość tych nowych przepisów ma być stosowana od dnia 1 stycznia 2021 r.
- (2) W dniu 30 stycznia 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała epidemię COVID-19 za stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym. W dniu 11 marca 2020 r. WHO uznała epidemię COVID-19 za pandemię. Przypadki COVID-19 wystąpiły we wszystkich państwach członkowskich. W związku z niepokojącym wzrostem liczby przypadków i brakiem skutecznych środków dostępnych natychmiast w reakcji na wybuch epidemii COVID-19 wiele państw członkowskich ogłosiło stan wyjątkowy.

¹ Dz.U. C z , s. .

² Dz.U. C z , s. .

³ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7).

⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów (Dz.U. L 310 z 2.12.2019, s. 1).

- (3) Wybuch kryzysu związanego z COVID-19 stanowi niespotykaną i nieprzewidywalną sytuację wyjątkową, która ma głęboki wpływ na wszystkie państwa członkowskie i wymaga od nich podejmowania natychmiastowych działań na szczeblu krajowym w celu uporania się z trwającym kryzysem, co jest ich priorytetem, przez realokację zasobów na inne kwestie. Ze względu na ten kryzys szereg państw członkowskich ma trudności z zakończeniem do dnia 31 grudnia 2020 r. opracowania systemów informatycznych niezbędnych do stosowania przepisów określonych w dyrektywach (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995 i z rozpoczęciem stosowania tych przepisów od dnia 1 stycznia 2021 r. W związku z tym niektóre państwa członkowskie, jak również operatorzy pocztowi i podmioty świadczące usługi kurierskie, zwróciły się o przesunięcie dat rozpoczęcia stosowania dyrektyw (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995 .
- (4) Biorąc pod uwagę wyzwania, przed którymi stoją państwa członkowskie w obliczu kryzysu związanego z COVID-19, oraz fakt, że nowe przepisy opierają się na zasadzie, zgodnie z którą wszystkie państwa członkowskie muszą zaktualizować swoje systemy informatyczne, aby móc stosować przepisy określone w dyrektywach (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995, zapewniając w ten sposób gromadzenie i przekazywanie informacji i płatności w ramach zmienionych procedur, konieczne jest odroczenie terminu transpozycji i daty rozpoczęcia stosowania tych dyrektyw o sześć miesięcy. Stosowne jest przesunięcie terminu o sześć miesięcy, ponieważ należy zachować możliwie jak najkrótsze opóźnienie w celu zminimalizowania dodatkowych strat budżetowych dla państw członkowskich.
- (5) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywy (UE) 2017/2455 i (UE) 2019/1995,
PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1
Zmiany w dyrektywie (UE) 2017/2455

W dyrektywie (UE) 2017/2455 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 wprowadza się następujące zmiany:
a) nagłówek otrzymuje brzmienie:

„Zmiany w dyrektywie 2006/112/WE ze skutkiem od dnia 1 lipca 2021 r.”;

- b) formuła wprowadzająca otrzymuje brzmienie:

„Ze skutkiem od dnia 1 lipca 2021 r. w dyrektywie 2006/112/WE wprowadza się następujące zmiany:”;

- 2) art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 3
Zmiany w dyrektywie 2009/132/WE

Ze skutkiem od dnia 1 lipca 2021 r. w dyrektywie 2009/132/WE skreśla się tytuł IV.”;

- 3) w art. 4 ust. 1 wprowadza się następujące zmiany:
- a) akapit drugi otrzymuje brzmienie:
„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, do dnia 30 czerwca 2021 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 2 i 3 niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.”;
- b) akapit czwarty otrzymuje brzmienie:
„Państwa członkowskie stosują przepisy niezbędne do wykonania art. 2 i 3 niniejszej dyrektywy od dnia 1 lipca 2021 r.”.

Artykuł 2
Zmiany w dyrektywie (UE) 2019/1995

w art. 2 ust. 1 dyrektywy (UE) 2019/1995 akapit pierwszy i drugi otrzymują brzmienie:

„Państwa członkowskie przyjmują i publikują, najpóźniej do dnia 30 czerwca 2021 r., przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

Państwa członkowskie stosują te przepisy od dnia 1 lipca 2021 r.”.

Artykuł 3
Wejście w życie

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

Artykuł 4
Adresaci

Niniejsza decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący