

Bruksela, 7 czerwca 2019 r.
(OR. en)

9773/19

FISC 281
ECOFIN 528

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. 4 czerwca 2019 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. Grupa robocza 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. W związku z tym Coreper jest proszony o zalecenie Radzie Ecofin, by 14 czerwca 2019 r. zatwierdziła sprawozdanie jako jeden z punktów A, w wersji zawartej w załączniku, z myślą o przekazaniu tego sprawozdania Radzie Europejskiej (20–21 czerwca 2019 r.).

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

1. Niniejsze sprawozdanie przedstawia przegląd postępów poczynionych w Radzie w trakcie prezydencji rumuńskiej; 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 ze strony prezydencji rumuńskiej były następujące kwestie: opodatkowanie działalności cyfrowej, funkcjonowanie nowych zasad VAT dotyczących handlu elektronicznego, zasady dotyczące obowiązkowego przekazywania i wymiany informacji dotyczących płatności związanych z VAT, uproszczenie zasad dotyczących VAT dla małych przedsiębiorstw, przekształcenie ogólnych unijnych zasad dotyczących podatków akcyzowych i wewnątrzunijnego przemieszczania wyrobów akcyzowych, aktualizacja zasad UE dotyczących struktury podatków akcyzowych od alkoholu, a także zmiana unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych.

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) omówiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie podatku od usług cyfrowych i opodatkowania działalności cyfrowej w kontekście międzynarodowym;
 - b) przyjęła konkluzje Rady w sprawie zmienionego unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych (12 marca 2019 r.)¹³;
 - c) wypracowała podejście ogólne do pakietu wykonawczego dotyczącego VAT w handlu elektronicznym;
 - d) wypracowała częściowe podejście ogólne w sprawie wniosku ustawodawczego w odniesieniu do programu Fiscalis;
 - e) przyjęła decyzję w sprawie wspólnego komitetu ustanowionego na mocy umowy UE–Norwegia w sprawie współpracy administracyjnej, zwalczania oszustw i odzyskiwania wierzytelności w dziedzinie VAT;
 - f) wymieniła poglądy na temat komunikatu Komisji „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”, w którym Komisja proponuje, by w dziedzinie polityki podatkowej UE przejść na głosowanie większością kwalifikowaną zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.
5. Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) (COCG) kontynuowała prace nad różnymi sprawami objętymi jej zakresem uprawnień, w tym nad unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych. 14 czerwca 2019 r. wyniki prac przedmiotowej grupy zostały przedłożone – w koordynacji z Grupą Roboczą Wysokiego Szczebla do Spraw Podatkowych – Radzie Ecofin¹⁴.
6. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier znajdują się poniżej.

¹³ Dok. 7441/19.

¹⁴ Dok. 9652/19 + ADD 1–10.

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”)¹⁵ i wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych („CCCTB”)¹⁶. Wniosek CCTB określa wspólne przepisy dotyczące obliczania podstawy opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych w obrębie UE, natomiast wniosek CCCTB uzupełnia wniosek CCTB o element konsolidacji.
8. 6 grudnia 2016 r. Rada Ecofin wyraziła pogląd¹⁷, że prace nad wnioskiem CCTB powinny w pierwszej kolejności skoncentrować się na „elementach wspólnej podstawy opodatkowania”, w szczególności rozdziałach I–V, natomiast wniosek CCCTB miałby zostać 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. zawartych w nim zachętach podatkowych: 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.

¹⁵ Dok. 13730/16.

¹⁶ Dok. 13731/16.

¹⁷ Dok. 15315/16.

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. Prezydencja bułgarska opracowała także 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. Zainicjowała też dyskusje na temat poziomu harmonizacji, zakresu i elastyczności dla państw członkowskich.
11. Prezydencja austriacka omówiła na szczepku Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla (HLWP) wyniki wyżej wspomnianych ocen dotyczących krajowych dochodów podatkowych, co pozwoliło na zapewnienie wskazówek dla trwających debat na szczepku technicznym na forum WPTQ. Na tej podstawie prezydencja austriacka przedstawiła teksty kompromisowe dotyczące rozdziałów I–V CCTB i zaproponowała:
- a) 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;
 - b) omówienie proponowanych zachęt podatkowych w art. 9 ust. 3, art. 11 i 42 CCTB na późniejszym etapie, po uzgodnieniu głównych technicznych elementów wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych, z uwzględnieniem dużego wpływu takich zachęt na krajowe dochody podatkowe;
 - c) przełożenie również na późniejszy termin dyskusji na temat art. 5 CCTB 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.
12. Prezydencja rumuńska kontynuowała prace nad tym dossier w tym samym kierunku co poprzednia prezydencja i opracowała kompromisowe teksty dotyczące rozdziałów I–V. Z uwagi na to, że dyskusje na temat głównych technicznych elementów tych rozdziałów nie przyniosły dalszych postępów, prezydencja rozszerzyła prace na szczepku technicznym na rozdziały VI–IX.

13. Prezydencja rumuńska zainicjowała w szczególności debatę na temat sposobów eliminowania przypadków nakładania się przepisów między ATAD i CCTB w odniesieniu do przepisów dotyczących przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania. W tym zakresie większość delegacji zgodziła się z tym, że:
- a) art. 13 (ograniczenie możliwości odliczania odsetek) i 53–54 (klauzula zmiany metody eliminacji podwójnego opodatkowania) CCTB są bezpośrednio związane z obliczaniem wspólnej podstawy opodatkowania, chociaż nie ma porozumienia co do poziomu harmonizacji, do jakiego należy dążyć w odniesieniu do ograniczenia możliwości odliczania odsetek, a część delegacji nadal sprzeciwia się wprowadzeniu klauzuli zmiany metody eliminacji podwójnego opodatkowania;
 - b) poziom harmonizacji przewidziany w ATAD w odniesieniu do innych przepisów dotyczących przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania można na obecnym etapie uznać za wystarczający, chociaż nie ma porozumienia co do tego, czy odnośne przepisy należy pozostawić w ATAD, czy też przenieść je do CCTB.
14. Opinie delegacji państw członkowskich nadal były rozbieżne również w kluczowej kwestii dotyczącej tego, czy zakres zastosowania CCTB należy rozszerzyć na wszystkich podatników będących osobą prawną; rozbieżności te przyczyniają się do braku dalszych postępów na szczeblu technicznym. Większość delegacji bowiem nadal albo sprzeciwia się takiemu rozszerzeniu albo ma wobec niego zastrzeżenia, natomiast kilka delegacji – w tym francuska i niemiecka, które przedstawiły wspólne stanowisko w sprawie wniosku CCTB w 2018 r. – są przeciwnego zdania lub pozostają niezdecydowane.
15. Prezydencja rumuńska ułatwiła dyskusje na temat technicznych implikacji, jakie takie rozszerzenie zakresu stosowania miałyby na wniosek CCTB jako całość. W szczególności prezydencja zasugerowała zbadanie możliwości wyłączeń z przepisów CCTB dla pewnych określonych sektorów, takich jak żegluga morska, górnictwo lub leśnictwo, lub też zbadanie możliwości wprowadzenia zasad szczególnych dla MŚP. Niemniej jednak działania te nie pomogły zmniejszyć dystansu między dwiema grupami delegacji.
16. Prezydencja rumuńska podjęła również działania następcze w odniesieniu do ocen dotyczących krajowych dochodów podatkowych przeprowadzonych w 2018 r., prezentując opracowaną przez Komisję analizę wpływu wniosku CCTB na faktyczne obciążenie podatkowe przedsiębiorstw, z wykorzystaniem wyników modelu „Tax Analyser”.

17. Wyniki tych dyskusji przedstawiono w najnowszym tekście kompromisowym prezydencji¹⁸.

Pakiet dotyczący opodatkowania gospodarki cyfrowej

18. 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”.

19. Pakiet ten został w Radzie przeanalizowany w trakcie prezydencji bułgarskiej i austriackiej w trybie priorytetowym. Uzgodniono, że dyskusje zostaną skoncentrowane na wniosku dotyczącym dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (zwanej dalej „DSTD”).

20. Prezydencja austriacka przedstawiła DSTD na posiedzeniu Rady Ecofin 4 grudnia 2018 r. z myślą o wypracowaniu podejścia ogólnego¹⁹. Prezydencja austriacka przedstawiła tekst kompromisowy, który poparła największa liczba państw członkowskich. Tekst nie uzyskał jednak wystarczającego poparcia i nie był szczegółowo omawiany.

¹⁸ Dok. 9676/19.

¹⁹ Dok. 14885/18.

21. W następstwie dyskusji na posiedzeniu Rady Ecofin 4 grudnia 2018 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych uzgodniono, by przeanalizować możliwość opracowania instrumentu o węższym zakresie, obejmującego tylko celowaną reklamę cyfrową.
22. W związku z tym tekst został przeredagowany, tak by koncentrować się na przychodach wynikających wyłącznie ze świadczenia usług reklamy cyfrowej – wspólnym systemie podatku od usług reklamy cyfrowej (DAT).
23. W trakcie prezydencji rumuńskiej przeprowadzono cztery rundy rozmów: na forum Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych (WPTQ) (opodatkowanie gospodarki cyfrowej) – 15 stycznia i 20 lutego 2019 r. oraz na forum Grupy Roboczej Wysokiego Szczebla do Spraw Podatkowych (HLWP) – 31 stycznia i 28 lutego 2019 r.
24. 12 marca 2019 r. prezydencja rumuńska przedstawiła Radzie Ecofin projekt DAT w celu wypracowania porozumienia politycznego. Z uwagi na brak porozumienia na forum Rady prezydencja zaproponowała kontynuowanie prac na podstawie dwutorowego podejścia:
- a) Rada i państwa członkowskie wspólnie kontynuują prace służące wypracowaniu przed 2020 r. porozumienia w sprawie globalnego rozwiązania na szczeblu OECD w celu stawienia czoła wyzwaniom podatkowym związanym z cyfryzacją gospodarki. Prezydencja dołoży wszelkich starań, by ułatwić dyskusje, jednocześnie analizując również wniosek w sprawie znaczącej obecności cyfrowej.
 - b) W przypadku gdyby do końca 2020 r. okazało się, że osiągnięcie porozumienia na szczeblu OECD będzie wymagało więcej czasu, Rada mogłaby w razie potrzeby powrócić do omawiania DAT/DSTD i ewentualnego podejścia UE do związanych z opodatkowaniem wyzwań wynikających z cyfryzacji.
25. Ministrowie zwrócili się do ekspertów o regularne ocenianie postępów na szczeblu międzynarodowym, informowanie ich na bieżąco i, w razie potrzeby, przedstawianie zaleceń dotyczących wszelkich możliwych dalszych działań UE.

Rozwój sytuacji na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do opodatkowania gospodarki cyfrowej

26. Od czasu przyjęcia sprawozdania okresowego na temat wyzwań podatkowych wynikających z cyfryzacji²⁰ działająca przy OECD grupa sterująca w kontekście otwartych ram przygotowała projekt programu prac służący wypracowaniu kompromisowego rozwiązania w zakresie wyzwań podatkowych wynikających z cyfryzacji gospodarki. Ten program prac został zatwierdzony 28–29 maja 2019 r. podczas 7. plenarnego posiedzenia w kontekście otwartych ram OECD/G-20 w zakresie BEPS.
27. 6 maja 2019 r. komisarz Pierre Moscovici wystosował pismo do ministrów finansów UE, w którym zaproponował kontynuowanie na forum G-20 i OECD dyskusji z państwami członkowskimi na temat obecnej międzynarodowej debaty dotyczącej reformy systemu podatkowego. Do pisma dołączony był dokument tematyczny, w którym zaproponowano, aby Unia Europejska współpracowała z OECD w sposób skoordynowany, tak aby wywrzeć konstruktywny wpływ na międzynarodowe dyskusje zgodnie ze wspólnymi interesami i wymogami UE²¹.
28. 17 maja 2019 r. Rada Ecofin omówiła – na podstawie noty prezydencji podsumowującej dyskusje na forum HLWP – kwestię opodatkowania gospodarki cyfrowej w kontekście międzynarodowym. Ministrowie poparli dyskusje na szczeblu UE mające służyć wymianie poglądów na temat kwestii będących przedmiotem negocjacji na forum OECD, zwłaszcza w odniesieniu do oceny wpływu wariantów politycznych OECD.
29. Uzgodniono, że HLWP powierzone zostanie zadanie podjęcia konkretnych działań następczych.
30. Prezydencja będzie ściśle współpracować z nadchodzącą prezydencją fińską w celu zorganizowania prac w tym zakresie i w celu zapewnienia, by poglądy UE wyrażone w Radzie zostały przedstawione na poziomie G-20/OECD.

²⁰ https://back-g20.argentina.gob.ar/sites/default/files/media/communique_g20.pdf

²¹ Dok. 9150/19.

Podatek od wartości dodanej (VAT) i podatki akcyzowe

31. Jeśli chodzi o VAT, w 2016 r. Rada przyjęła dwa zestawy konkluzji: w maju 2016 r.²² 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 transgranicznych²³.
32. 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. W oparciu o postępy poczynione w trakcie poprzedniej prezydencji²⁴, prezydencja rumuńska kontynuowała prace nad dossier ustawodawczymi w dziedzinie VAT.
33. W dziedzinie podatków akcyzowych, w następstwie konkluzji Rady z 2016 r. dotyczących dyrektywy 92/83/WE²⁵ i z 2017 r. dotyczących dyrektywy 2008/118/WE²⁶, prace Rady toczyły się na podstawie wniosków ustawodawczych przedstawionych przez Komisję w 2018 r. w zakresie pakietu ustawodawczego w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, a także w sprawie wniosku ustawodawczego dotyczącego zmiany przepisów odnoszących się do struktury podatku akcyzowego od alkoholu.
34. W szczególności w trakcie prezydencji rumuńskiej dossier ustawodawcze, które były przedmiotem obrad Rady lub jej organów przygotowawczych, stosownie do sytuacji, obejmowały następujące obszary VAT i podatków akcyzowych:

²² Dok. 9494/16.

²³ Dok. 14257/16.

²⁴ Zob. np. dok. 15082/18, pkt 30–111; dok. 10322/18, pkt 56–100.

²⁵ Dok. 15009/16.

²⁶ Dok. 14481/17.

- a) docelowy system VAT;
- b) reforma stawek VAT;
- c) pakiet wykonawczy dotyczący VAT w handlu elektronicznym;
- d) obowiązkowe przekazywanie i wymiana informacji dotyczących płatności związanych z VAT;
- e) uproszczenie zasad VAT dla małych przedsiębiorstw;
- f) wspólny komitet ustanowiony na mocy umowy UE–Norwegia o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie VAT;
- g) ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego;
- h) struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych;
- i) Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano;
- j) zmiana przepisów UE dotyczących VAT i podatków akcyzowych w odniesieniu do działań obronnych w ramach UE.

35. Bardziej szczegółowe informacje dotyczące poszczególnych dossier w dziedzinie VAT i podatków akcyzowych znajdują się w tekście poniżej.

a) Docelowy system VAT

Kontekst

36. 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 legislacyjne²⁷.

²⁷ Dok. 12617/17.

37. 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 ustawodawczych²⁸ 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).
38. Kończąc prace nad pakietem ustawodawczym dotyczącym rozwiązań przejściowych w zakresie VAT (tzw. „quick-fix”), 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 VAT²⁹).
39. 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.

²⁸ 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).

²⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej.

40. Państwa członkowskie przyznały wnioskowi Komisji w sprawie docelowego systemu VAT wysoki priorytet, a 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 docelowego systemu VAT.
41. Państwa członkowskie doceniają inicjatywę Komisji w zakresie stworzenia docelowego systemu VAT.
42. 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.
43. 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 w trakcie prezydencji austriackiej skoncentrowały się na sześciu kluczowych elementach składowych³⁰:
- 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);

³⁰ Dok. 15082/18, pkt 57–88.

- 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”).

Aktualna sytuacja

44. W trakcie prezydencji rumuńskiej dyskusja na temat tego dossier dotyczyła możliwości poczynienia postępów w zakresie środków towarzyszących, takich jak „podzielona płatność”. Ogólnie rzecz biorąc, wiele państw członkowskich pozytywnie odniosło się do dalszej analizy tego środka, w tym wpływu na przepływy pieniężne przedsiębiorstw i zwiększenia obciążenia administracyjnego.

Dalsze działania

45. Jak już wskazała Rada³¹, należy odnotować, że najlepszym sposobem dalszego działania pozostaje koncentrowanie się na kluczowych elementach wniosku Komisji i analizie opcji środków towarzyszących.
46. 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 szczęblu 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.

³¹ Dok. 15082/18, pkt 89–91.

47. Państwa członkowskie zgadzają się również 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.

b) Reforma stawek VAT

48. 18 stycznia 2018 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej³². 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.

49. 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”).

50. Techniczną analizę tego dossier rozpoczęto podczas prezydencji bułgarskiej. Prezydencja rumuńska kontynuowała te działania.

³² Dok. 5335/18.

51. Należy zauważyć, że niektóre państwa członkowskie uważają, że wniosek w sprawie reformy stawek VAT trzeba omawiać również w kontekście wniosku ustawodawczego dotyczącego docelowego systemu VAT, ponieważ oba te teksty prawne, gdy zostaną już uzgodnione, będą częścią spójnego systemu VAT.

52. W trakcie dyskusji technicznych podkreślono konieczność stworzenia portalu internetowego zawierającego wszystkie stawki obniżone VAT w całej UE, aby ułatwić wymianę handlową między państwami członkowskimi. Kilka państw członkowskich opowiada się za „wykazem pozytywnym”, a nie „negatywnym”, jak przewiduje aktualny wniosek w sprawie dyrektywy. Wskazano również, że towary można by identyfikować za pomocą kodów CN, a usługi – za pomocą kodów CPA, zarówno w wykazie, jak i w bazie danych dotyczących podatków w Europie (portal TEDB).

c) Pakiet wykonawczy dotyczący VAT w handlu elektronicznym

53. 11 grudnia 2018 r. Komisja przedłożyła Radzie dwa następujące wnioski ustawodawcze:

- a) wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. odnośnie do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów³³; oraz
- b) wniosek dotyczący rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do dostaw towarów lub świadczenia usług ułatwianych poprzez użycie interfejsów elektronicznych oraz w odniesieniu do procedur szczególnych dla podatników, którzy świadczą usługi na rzecz osób niebędących podatnikami, prowadzą sprzedaż towarów na odległość i dokonują niektórych krajowych dostaw towarów³⁴.

³³ Dok. 15471/18.

³⁴ Dok. 15472/18.

54. Wnioski te mają na celu ustanowienie szczegółowych przepisów niezbędnych do zapewnienia funkcjonowania nowych zasad dotyczących VAT w handlu elektronicznym w następstwie zmian wprowadzonych w dyrektywie Rady (UE) 2017/2455 („dyrektywa o VAT w handlu elektronicznym”)³⁵, które wejdą w życie w styczniu 2021 r.
55. 12 marca 2019 r. Rada (Ecofin) wypracowała podejście ogólne do dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. odnośnie do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów, a także do rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do dostaw towarów lub świadczenia usług ułatwianych poprzez użycie interfejsów elektronicznych oraz w odniesieniu do procedur szczególnych dla podatników, którzy świadczą usługi na rzecz osób niebędących podatnikami, prowadzą sprzedaż towarów na odległość i dokonują niektórych krajowych dostaw towarów³⁶.
56. Rada przyjmie te dwa akty ustawodawcze na swoim kolejnym posiedzeniu, z zastrzeżeniem otrzymania opinii Parlamentu Europejskiego i weryfikacji prawno-językowej.

d) Obowiązkowe przekazywanie i wymiana informacji dotyczących płatności związanych z VAT

57. W grudniu 2018 r. Komisja przedłożyła pakiet legislacyjny składający się z dwóch wniosków:
- i) dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wprowadzenia pewnych wymogów dla dostawców usług płatniczych³⁷;
 - ii) zmieniające rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków zwiększających współpracę administracyjną w celu zwalczania oszustw związanych z VAT³⁸.

³⁵ Dz.U. L 348 z 29.12.2017, s. 7.

³⁶ Dok. 7245/19.

³⁷ Dok. 15508/18.

³⁸ Dok. 15509/18.

58. Te dwa wnioski ustawodawcze mają na celu ułatwienie wykrywania oszustw podatkowych przez organy państw członkowskich oraz uzupełnienie obecnych ram regulacyjnych VAT, ostatnio zmienionych dyrektywą o VAT w handlu elektronicznym. Celem tych wniosków jest wprowadzenie unijnych przepisów, które umożliwią państwom członkowskim gromadzenie w zharmonizowany sposób danych udostępnianych drogą elektroniczną przez dostawców usług płatniczych, ustanowienie nowego centralnego elektronicznego systemu na potrzeby przechowywania informacji dotyczących płatności i na potrzeby dalszego przetwarzania tych informacji przez urzędników ds. zwalczania nadużyć finansowych w państwach członkowskich w ramach Eurofisc (Eurofisc jest siecią służącą wielostronnej wymianie sygnałów wczesnego ostrzegania w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, ustanowioną na mocy rozdziału X rozporządzenia (UE) nr 904/2010).
59. W trakcie prezydencji rumuńskiej dossier to było omawiane na ośmiu posiedzeniach WPTQ i attaché podatkowych, a państwa członkowskie przyjęły do wiadomości bardzo dobre postępy poczynione w zakresie analizy technicznej wniosku Komisji, z myślą o wypracowaniu porozumienia w sprawie tekstu kompromisowego.
60. 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.
- e) Uproszczenie zasad VAT dla małych przedsiębiorstw
61. 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 przedsiębiorstw³⁹.
62. Zdaniem Komisji zmiana zasad mających zastosowanie do MŚP została podyktowana trzema następującymi głównymi powodami:

³⁹ Dok. 5334/18.

- 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.

63. Wniosek Komisji 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.

64. Techniczną analizę tego dossier rozpoczęto podczas prezydencji bułgarskiej i kontynuowano w trakcie prezydencji austriackiej i rumuńskiej.

65. W trakcie negocjacji nad tym dossier stało się jasne, 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”⁴⁰. Mając ten cel na uwadze, uznano, że konieczne są również zmiany w rozporządzeniu (UE) nr 904/2010 w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT.

66. W trakcie prezydencji rumuńskiej dossier to było omawiane na pięciu posiedzeniach WPTQ i attaché podatkowych, a także na posiedzeniach HLWP 7 maja i 4 czerwca 2019 r., na których państwa członkowskie przyjęły do wiadomości fakt, że poczynione zostały odpowiednie postępy.

⁴⁰ Zob. dok. 15082/18 (sprawozdanie dla Rady Europejskiej dotyczące kwestii podatkowych, przygotowane przez Radę Ecofin w trakcie prezydencji austriackiej), pkt 99.

67. Wymiana poglądów na szczelbu WPTQ, HLWP i Komitetu Stałych Przedstawicieli 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.

f) Wspólny komitet ustanowiony na mocy umowy UE–Norwegia o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie VAT

68. 12 grudnia 2018 r. Komisja przekazała wniosek⁴¹ dotyczący decyzji Rady w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej we Wspólnym Komitecie ustanowionym zgodnie z art. 41 ust. 1 Umowy pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁴².

69. Tekst będący wynikiem dyskusji między delegacjami, które to dyskusje doprowadziły do jednomyślnego porozumienia na szczelbu Grupy Roboczej do Spraw Podatkowych, został przedłożony do uzgodnienia i przyjęcia przez Radę, która 12 marca 2019 r. przyjęła decyzję (UE) nr 2019/425 w sprawie stanowiska, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej we Wspólnym Komitecie ustanowionym zgodnie z art. 41 ust. 1 Umowy pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie podatku od wartości dodanej⁴³.

70. Na posiedzeniu grupy roboczej 21 marca 2019 r. Komisja przekazała delegacjom zaktualizowane informacje na temat ustanowienia Wspólnego Komitetu oraz na temat treści porządku obrad pierwszego posiedzenia tego komitetu.

g) Ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego

71. 25 maja 2018 r. Komisja przedłożyła wnioski dotyczące wspólnych przepisów w sprawie podatków akcyzowych.

⁴¹ Dok. 15503/18.

⁴² Dz.U. L 195 z 1.8.2018, s. 3.

⁴³ Dz.U. L 74 z 18.3.2019, s. 67.

72. Po pierwsze, Komisja zaproponowała przekształcenie dyrektywy 2008/118/WE, która określa ogólne zasady mające zastosowanie do wszystkich wyrobów objętych podatkami akcyzowymi (alkohol, tytoń, produkty energetyczne i energia elektryczna). Proponowane przekształcenie dyrektywy⁴⁴ 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 ciążący 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.
73. Po drugie, Komisja przedłożyła wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie komputeryzacji przepływu wyrobów akcyzowych i nadzoru nad nimi (przekształcenie)⁴⁵. 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.
74. 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 elektronicznego⁴⁶. Ten wniosek również towarzyszy wspomnianemu wnioskowi dotyczącemu dyrektywy ustanawiającej ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego.

⁴⁴ Dok. 9571/18 + ADD 1 + ADD 2 + ADD 3.

⁴⁵ Dok. 9567/18 + ADD 1.

⁴⁶ Dok. 9568/18.

75. Prezydencja zakończyła analizę techniczną tych trzech wniosków, rozpoczętą podczas prezydencji bułgarskiej. W lutym 2019 r. Rada osiągnęła porozumienie z Parlamentem Europejskim co do decyzji w sprawie skomputeryzowanego przepływu wyrobów akcyzowych i nadzoru nad nimi. Parlament Europejski przeprowadził głosowanie nad tym wnioskiem 4 kwietnia 2019 r. Rada przyjmie ten akt ustawodawczy po ukończeniu w Radzie negocjacji nad pierwszymi dwoma wnioskami wchodzącymi w skład tego pakietu ustawodawczego.
76. Kompromisowe teksty projektu przekształconej dyrektywy w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego oraz rozporządzenia w sprawie współpracy administracyjnej w zakresie zawartości rejestru elektronicznego zostały omówione na posiedzeniu Rady Ecofin 17 maja 2019 r.⁴⁷ Na posiedzeniu tym Radzie Ecofin nie udało się osiągnąć jednomyślnego porozumienia politycznego w sprawie tych dwóch wniosków ustawodawczych.
- h) Struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych*
77. 25 maja 2018 r. Komisja przedłożyła również wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych⁴⁸, aby zmienić zasady regulujące podatek akcyzowy od alkoholu w obrębie UE, torując drogę ku lepszymu otoczeniu biznesowemu i zmniejszonym kosztom dla małych przedsiębiorstw produkujących alkohol.
78. W odpowiedzi na konkluzje Rady z 6 grudnia 2016 r.⁴⁹, Komisja przedłożyła 25 maja 2018 r. wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/83/EWG w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych⁵⁰.

⁴⁷ Dok. 9347/19 + ADD 1.

⁴⁸ Dok. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

⁴⁹ Dok. 15009/16.

⁵⁰ Dok. 9570/18 + ADD 1, ADD 2.

79. Celem tego wniosku jest aktualizacja przepisów regulujących podatek akcyzowy od alkoholu w obrębie UE, uutorowanie drogi ku lepszymu otoczeniu biznesowemu oraz zmniejszenie kosztów dla małych przedsiębiorstw zajmujących się produkcją alkoholu. W szczególności przedmiotowy wniosek ustawodawczy ma na celu:
- i) wprowadzenie jednolitego systemu certyfikacji w UE potwierdzającego status niezależnych małych producentów w całej Unii, który byłby uznawany we wszystkich państwach UE;
 - ii) rozszerzenie szczególnego systemu dla małych producentów na producentów cydru w całej UE w celu uzyskania dostępu do stawek obniżonych obecnie przyznawanych małym producentom piwa i alkoholu etylowego;
 - iii) doprecyzowanie warunków stosowania zwolnienia dla alkoholu denaturowanego w UE;
 - 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.
80. Dyskusje na temat tego wniosku ustawodawczego rozpoczęły się podczas prezydencji bułgarskiej i austriackiej. Prezydencja rumuńska kontynuowała analizę wniosku Komisji pod kątem technicznym, jak również negocjacje w sprawie ewentualnego kompromisu.
81. W toku negocjacji prezydencja zauważyła, że należy wziąć pod uwagę różnorodne kwestie, takie jak kwestie zdrowotne i skuteczny pobór podatku akcyzowego od alkoholu, by osiągnąć kompromis, który mógłby być akceptowalny dla wszystkich delegacji⁵¹.

⁵¹ Dok. 9347/19, pkt 5.

82. Na posiedzeniu Ecofin 12 marca 2019 r.⁵² odbyła się konstruktywna dyskusja, nie udało się jednak osiągnąć porozumienia w sprawie tekstu kompromisowego. Prezydencja kontynuowała prace nad tym dossier z myślą o zajęciu się pozostałymi kwestiami poruszonymi przez ministrów.
83. Zaktualizowany tekst kompromisowy projektu przedmiotowej dyrektywy został omówiony na posiedzeniu Ecofin 17 maja 2019 r.⁵³ Niemniej jednak na posiedzeniu tym posiedzeniu nie udało się uzyskać jednomyślnego porozumienia, gdyż niezbędne były dalsze prace, w szczególności nad tekstem projektu art. 22 ust. 8 dyrektywy 92/83/EWG dotyczącego zwolnienia z podatku akcyzowego lub stawek obniżonych akcyzy dla alkoholu owocowego destylowanego w domu.
- i) Campione d'Italia i włoskie wody jeziora Lugano
84. 8 maja 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 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.
85. Włochy wnioskowały o włączenie włoskiej gminy Campione d'Italia i włoskich wód jeziora Lugano do obszaru celnego UE i do terytorium Unii, do którego zastosowanie ma dyrektywa 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego⁵⁴ („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.

⁵² Dok. 6942/19.

⁵³ Dok. 9347/19 + ADD 1.

⁵⁴ 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).

86. Wniosek ten ma również związek z VAT, ponieważ Włochy stwierdziły, 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).
87. 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.
88. 18 lutego 2019 r. Rada przyjęła dyrektywę (UE) 2019/475 zmieniającą 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/WE⁵⁵.
- j) Zmiana przepisów UE dotyczących VAT i podatków akcyzowych w odniesieniu do działań obronnych w ramach UE
89. 24 kwietnia 2019 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i dyrektywę 2008/118/WE w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego w odniesieniu do działań obronnych w ramach Unii⁵⁶.

⁵⁵ Dz.U. L 83 z 25.3.2019, s. 42.

⁵⁶ Dok. 8940/19.

90. Celem przedmiotowego wniosku ustawodawczego jest dostosowanie opodatkowania VAT w odniesieniu do działań obronnych w ramach UE i NATO, podobnie należy dostosować ustalenia dotyczące zwolnień z podatku akcyzowego. Wniosek jest następstwem niedawnych zmian w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO).
91. Przedmiotowy wniosek został przez Komisję zaprezentowany na forum WPTQ 16 maja 2019 r., a państwa członkowskie przedstawiły również – z zastrzeżeniem dodatkowej weryfikacji – swoje wstępne opinie na temat tekstu, sygnalizując ogólne poparcie dla celu tego wniosku ustawodawczego. Wniosek Komisji jest obecnie przedmiotem analizy.

B. Inne kwestie związane z przepisami podatkowymi

a) Komunikat Komisji w sprawie odejścia od jednomyślności w unijnej polityce podatkowej

92. 15 stycznia 2019 r. Komisja przyjęła komunikat pt. „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”⁵⁷, w którym opowiada się za stopniowym przejściem – w unijnej polityce podatkowej – od specjalnej procedury ustawodawczej⁵⁸ do zwykłej procedury ustawodawczej i głosowania większością kwalifikowaną⁵⁹, co miałyby nastąpić do 2025 r. Komisja sugeruje, by Rada Europejska podjęła decyzję w sprawie planu działania zaproponowanego przez Komisję w komunikacie.
93. W przedmiotowym komunikacie Komisja sugeruje, by Rada Europejska zastosowała klauzulę pomostową określoną w art. 48 ust. 7 TUE. Zgodnie z tym artykułem jedynie Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję o zmianie zasady jednomyślnego głosowania na głosowanie większością kwalifikowaną / zwykłą procedurę ustawodawczą, jeżeli żaden parlament narodowy nie zgłosi sprzeciwu w terminie 6 miesięcy od notyfikacji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

⁵⁷ Dok. 5472/19.

⁵⁸ Jednomyślność w Radzie, konsultacja z PE.

⁵⁹ Zwykła procedura ustawodawcza (PE i Rada stanowią jako współprawodawcy) / głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie.

94. Komunikat ten jest częścią serii komunikatów Komisji, w których proponuje się podobne przejście od zasady jednomyślności w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (12 września 2018 r.), polityki w zakresie energii i środowiska (należy zauważyć, że ten komunikat obejmował także kwestie podatkowe dotyczące energii i środowiska) (9 kwietnia 2019 r.), a także polityki spraw społecznych (16 kwietnia 2019 r.).
95. Bez uszczerbku dla wszelkich wymian poglądów, jakie może przeprowadzić Rada Europejska w tych kwestiach, w tym w zakresie ewentualnych decyzji, jakie Rada Europejska może podjąć w sprawie środków przygotowawczych służących dalszej debacie, komunikat z 15 stycznia 2019 r. został omówiony na forum HLWP 31 stycznia, na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli (część II) – 6 lutego i na forum Rady Ecofin – 12 lutego 2019 r.
96. Wiele delegacji stwierdziło, że ich opinie mają charakter wstępny, a komunikat Komisji podlega dalszej analizie, w tym przez parlamenty narodowe.
97. Niektóre delegacje wyraziły ogólne poparcie dla głównych punktów określonych w komunikacie Komisji.
98. Niemniej jednak znaczna liczba delegacji przywiązuje dużą wagę do zasady jednomyślności w dziedzinie podatków i uważa, że zmiana obecnych zasad głosowania w odniesieniu do polityki podatkowej UE nie jest właściwa. Wiele delegacji odniosło się również do szybkich porozumień, które doprowadziły do przyjęcia w ostatnich latach znaczącej liczby wniosków ustawodawczych w dziedzinie polityki podatkowej UE. Wielokrotnie podkreślano znaczenie opodatkowania dla suwerenności państw członkowskich oraz centralną rolę parlamentów narodowych.
99. Niektóre delegacje poparły pomysł kontynuowania debaty na temat procesu decyzyjnego w dziedzinie opodatkowania i zasygnalizowały chęć dalszego zbadania tego, czy istnieje możliwość technicznego zdefiniowania – przy zachowaniu wystarczającego stopnia jasności prawa – obszarów polityki podatkowej UE, w których obecne zasady głosowania mogłyby zostać zmienione, np. w zakresie środków dotyczących współpracy administracyjnej lub zwalczania unikania opodatkowania.

b) Program „Fiscalis”

100. 8 czerwca 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania⁶⁰. Wniosek określa cele, budżet, formy i zasady finansowania na lata 2021–2027 dla programu Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania.
101. Wniosek został przeanalizowany przez Grupę Roboczą do Spraw Podatkowych (Fiscalis). 28 listopada 2018 r. Coreper uzgodnił częściowe podejście ogólne z myślą o rozpoczęciu negocjacji z Parlamentem Europejskim w ramach zwykłej procedury ustawodawczej⁶¹.
102. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię 17 października 2018 r.⁶²
103. W Parlamencie Europejskim sprawozdanie komisji zostało 4 grudnia 2018 r. poddane pod głosowanie w komisji ECON, a następnie – w styczniu 2019 r. – zatwierdzone na posiedzeniu plenarnym.
104. 23 stycznia i 21 marca 2019 r. odbyły się dwie rundy rozmów trójstronnych, między którymi zorganizowano szereg spotkań o charakterze technicznym.
105. Wynik negocjacji został przedstawiony Coreperowi 27 marca 2019 r. w celu poinformowania o aktualnej sytuacji. Tekst zawiera przepisy w nawiasach kwadratowych, które to przepisy wciąż są przedmiotem analizy i które prawdopodobnie będą elementem horyzontalnych negocjacji w sprawie WRF.
106. 17 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski w drodze głosowania przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu. W kwestiach, w których współprawodawcy nie zgadzają się (np. akty wykonawcze i delegowane, budżet), Parlament Europejski zajął własne stanowisko w odniesieniu do stanowiska w pierwszym czytaniu.
107. Negocjacje zostaną wznowione w drugiej połowie 2019 r. po rozwiązaniu przez współprawodawców kwestii horyzontalnych.

⁶⁰ Dok. 9932/18.

⁶¹ Dok. 14208/18 i dok. 14209/18.

⁶² Dok. 14207/18.

c) Wspólny system podatku od transakcji finansowych (PTF)

108. 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.⁶³ 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.
109. 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”)⁶⁴.
110. 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.⁶⁵, 7 listopada 2014 r.⁶⁶, 9 grudnia 2014 r.⁶⁷ i 8 grudnia 2015 r.⁶⁸;
 - 17 czerwca 2016 r.⁶⁹, podczas którego – w ramach działań następczych względem oświadczenia 10 uczestniczących państw członkowskich, które zostało włączone do protokołu posiedzenia Rady Ecofin z 8 grudnia 2015 r.⁷⁰ – 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 PTF⁷¹; zwolnienia z PTF działalności animatora rynku⁷²; zakresu transakcji związanych z umowami dotyczącymi instrumentów pochodnych, które mają być objęte PTF⁷³);

⁶³ Dz.U. L 22 z 25.1.2013, s. 11.

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

⁶⁵ Dok. 9399/14 i dok. 9576/14.

⁶⁶ Dok. 14949/14.

⁶⁷ Dok. 16498/14 oraz dok. 16753/14, pkt 36–46.

⁶⁸ Dok. 14942/15.

⁶⁹ Dok. 9602/16.

⁷⁰ Dok. 15112/15 + ADD 1.

⁷¹ Dok. 9602/16, pkt 6–8, oraz dok. 14942/15, pkt 7–11.

⁷² Dok. 9602/16, pkt 9–12, oraz dok. 14942/15, pkt 15–17.

⁷³ Dok. 9602/16, pkt 13–15, oraz dok. 14942/15, pkt 18–19.

- 6 grudnia 2016 r.⁷⁴, podczas którego Rada przyjęła do wiadomości trwające dyskusje na temat części składowych („zasadniczych elementów”)⁷⁵ 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.

111. Na posiedzeniu HLWP 7 maja 2019 r. uczestniczące państwa członkowskie zaznaczyły, że dyskutują obecnie nad wariantem PTF opartym na modelu francuskim podatku i nad możliwym uwspólnieniem dochodów między uczestniczącymi państwami członkowskimi w ramach wkładu do budżetu UE. [14 czerwca 2019 r. Rada Ecofin została poinformowana o stanie prac nad tym dossier.]
112. W związku z powyższym, jak wskazano już w sprawozdaniu dotyczącym kwestii podatkowych, przygotowanym przez Radę Ecofin dla Rady Europejskiej w grudniu 2016 r.⁷⁶, 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.

C. Koordinacja polityki podatkowej

113. 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)

114. W trakcie prezydencji rumuńskiej Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) (COCG) spotkała się czterokrotnie: 30 stycznia, 27 lutego, 11 kwietnia i 20 maja 2019 r., zaś jej podgrupy, którym przewodniczyła prezydencja rumuńska: 18 stycznia, 25 stycznia, 27 marca i 6 maja 2019 r.

⁷⁴ Dok. 13608/16.

⁷⁵ Dok. 14942/15, pkt 3.

⁷⁶ Dok. 15254/16, pkt 45.

115. Na posiedzeniu 30 stycznia 2019 r. Ludmiła Petkowa, dyrektor Dyrekcji ds. Polityki Podatkowej w bułgarskim Ministerstwie Finansów, została – za wspólnym porozumieniem – mianowana przewodniczącą COCG na okres dwóch lat. Okres ten rozpoczął się 5 lutego 2019 r., po zakończeniu kadencji ówczesnego przewodniczącego.
116. 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*), a także prace nad unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych i powiązaniem z tym monitorowaniem zobowiązań podjętych przez jurysdykcje w tym kontekście.
117. W szczególności Rada Ecofin przyjęła 12 marca 2019 r.⁷⁷ zmiany w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, zaś trzy jurysdykcje zostały skreślone z tego wykazu na kolejnym posiedzeniu Rady Ecofin 17 maja 2019 r.
118. Ponadto na posiedzeniu 20 maja 2019 r. COCG dokonała przeglądu sytuacji w odniesieniu do aktualizacji/zmiany swojego mandatu z grudnia 1997 r., z myślą o wniesieniu wkładu w dalsze dyskusje na forum HLWP.
119. Więcej szczegółowych informacji na temat prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania można znaleźć w jej sprawozdaniu dla Rady Ecofin⁷⁸ oraz w towarzyszących mu konkluzjach Rady⁷⁹.

b) Rozwój sytuacji międzynarodowej

120. HLWP regularnie otrzymywała stosowne informacje o rozwoju sytuacji międzynarodowej, zwłaszcza na temat posiedzeń w kontekście otwartych ram w zakresie BEPS oraz grupy zadaniowej OECD ds. gospodarki cyfrowej.

⁷⁷ Dok. 7441/19.

⁷⁸ Dok. 9652/19 + ADD 1–10.

⁷⁹ Dok. 9653/19.

c) Podatki w dossier niezwiązanych z podatkami

121. 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 negocjowania umów między UE a państwami trzecimi.
122. Najnowsze ostrzeżenia dotyczyły w szczególności:
- a) komunikatu Komisji pt. „Bardziej skuteczne i demokratyczne podejmowanie decyzji w obszarze polityki energetycznej i klimatycznej UE”;
 - b) Konkluzje Rady w sprawie przyszłości wysoce ucyfrowionej Europy po roku 2020: „Stymulowanie cyfrowej i gospodarczej konkurencyjności i spójności cyfrowej w całej Unii”⁸⁰.
123. Zaktualizowany przegląd przepisów podatkowych w dossier niezwiązanych z podatkami został omówiony na posiedzeniach HLWP, które odbyły się 7 maja 2019 r. i 4 czerwca 2019 r.

d) Ceny transferowe

124. Na posiedzeniu HLWP 7 maja 2019 r. delegacje zostały poinformowane o osiągnięciach Wspólnego Forum ds. Cen Transferowych w trakcie mandatu, który wygaś 30 marca 2019 r.

⁸⁰ Dok. 10102/19.