KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.4.2014 r.
COM(2014) 229 final

# KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

**sporządzony na podstawie art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE**

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY**

**sporządzony na podstawie art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE**

## 1. KONTEKST

Zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywy VAT"), Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu uproszczenia procedury poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Ponieważ procedura ta przewiduje odstępstwa od ogólnych zasad stosowania VAT, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, takie odstępstwa powinny być proporcjonalne i mieć ograniczony zakres.

Powiadomieniem zarejestrowanym w Komisji dnia 27 listopada 2013 r., Węgry zwróciły się, na podstawie art. 199b[1] dyrektywy 2006/112/WE (zwanej dalej „dyrektywą VAT"), o upoważnienie do wprowadzenia szczególnego środka w ramach mechanizmu szybkiego reagowania (MSR), stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT w celu zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia do dostaw cukru. Komisja nie mogła jednak zaakceptować proponowanego środka, ponieważ nie spełniono podstawowych warunków prawnych[2].

W przypadku przesłania powiadomienia w ramach mechanizmu szybkiego reagowania należy również złożyć wniosek o „normalne" odstępstwo w rozumieniu art. 395 dyrektywy VAT zgodnie z art. 199b ust. 2 akapit ostatni dyrektywy VAT. Węgry w tym samym piśmie przesłanym w związku z powiadomieniem w ramach MSR, zwróciły się o zezwolenie na zastosowanie, jak już wspomniano, mechanizmu odwrotnego obciążenia do dostaw cukru.

Zgodnie z art. 395 akapit drugi tej dyrektywy Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie pismem z dnia 19 marca 2014 r. o wniosku złożonym przez Węgry. Pismem z dnia 20 marca 2014 r. Komisja powiadomiła Węgry, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne w celu rozpatrzenia wniosku.

## 2. ODWROTNE OBCIĄŻENIE

Osobą zobowiązaną do zapłaty VAT zgodnie z art. 193 dyrektywy VAT jest podatnik dokonujący podlegającej opodatkowaniu dostawy towarów lub świadczenia usług. Celem mechanizmu odwrotnego obciążenia jest przeniesienie tego obowiązku na podatnika będącego odbiorcą dostaw.

---

[1] Wprowadzonego dyrektywą Rady 2013/42/UE z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na oszustwa związane z VAT (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 1).

[2] Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 11 grudnia 2013 r. o odrzuceniu wniosku złożonego przez Węgry w sprawie wprowadzenia szczególnego środka mechanizmu szybkiego reagowania stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 341 z 18.12.2013, s. 68).

Z oszustwem karuzelowym mamy do czynienia, gdy podmioty gospodarcze uchylają się od zapłaty podatku VAT organom podatkowym po dokonaniu sprzedaży swoich produktów. Ich klienci, będący w posiadaniu ważnej faktury, są jednak uprawnieni do odliczenia podatku. W ekstremalnych przypadkach takiego uchylania się od opodatkowania te same towary lub usługi są w wyniku „oszustwa karuzelowego" (które obejmuje towary lub usługi będące przedmiotem handlu między państwami członkowskimi) wielokrotnie dostarczane lub świadczone bez zapłaty podatku VAT organom podatkowym. Poprzez wyznaczenie osoby, której dostarczane są towary lub świadczone usługi, jako osoby zobowiązanej do zapłaty VAT w takich przypadkach, stworzono mechanizm odwrotnego obciążenia, pozwalający wyeliminować możliwość zaangażowania się w tę formę uchylania się od opodatkowania.

## 3. ODNOŚNY WNIOSEK

Węgry wnioskują, zgodnie z art. 395 dyrektywy w sprawie VAT i po złożeniu powiadomienia w ramach MSR, by Rada, działając na wniosek Komisji, upoważniła Węgry do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT w odniesieniu do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do dostaw cukru w ilościach przekraczających 200 kg.

Na podstawie informacji przekazanych przez Węgry wydaje się, że problemy z nadużyciami finansowymi w tym sektorze zaczęły pojawiać się już w 2007 r. Gwałtowny wzrost nieuiszczonego podatku VAT odnotowano jednak w 2013 r. (na podstawie dostępnych wówczas danych za pierwsze trzy kwartały tego roku). Środki zwalczania nadużyć finansowych, które zostały wprowadzone w tym kontekście, zdaniem Węgier nie są wystarczające, aby zaradzić rosnącej fali nadużyć finansowych.

## 4. STANOWISKO KOMISJI

Otrzymując wniosek na podstawie art. 395, Komisja ocenia, czy spełnione są podstawowe warunki udzielenia upoważnienia, a mianowicie, czy proponowany środek szczególny upraszcza procedury dla podatników lub dla administracji podatkowej, lub czy pozwala zapobiec niektórym rodzajom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. W tym kontekście Komisja zawsze przyjmowała ograniczone, ostrożne podejście, dopilnowując, by odstępstwa nie podważały funkcjonowania ogólnego systemu VAT, by ich zakres był ograniczony oraz by były one konieczne i proporcjonalne.

Po pierwsze, Komisja zauważa, że po raz trzeci w ciągu jednego roku Węgry złożyły wniosek dotyczący produktów rolnych (zbóż i nasion oleistych; świń; i obecnie cukru).

Tak samo jak w przypadku hodowli świń i branży pasz dla zwierząt ((COM)2013 148 final), Komisja jest zdania, że przedmiotowy towar (cukier) to rodzaj towaru, który powinien umożliwiać audyt za pomocą konwencjonalnych metod kontroli, bez konieczności wdrażania mechanizmu odwrotnego obciążenia.

Ponadto stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w stosunku do towarów przeznaczonych do konsumpcji finalnej, takich jak cukier, zawsze pociąga za sobą ryzyko, że nadużycie zostanie dalej przeniesione w dół łańcucha dostaw, co jeszcze bardziej utrudniłoby kontrolowanie tego zjawiska mimo zaproponowanego zastosowania progu. Jest to także powód, dla którego państwa członkowskie celowo wykluczyły produkty rolne przeznaczone do konsumpcji finalnej z zakresu

„dyrektywy w sprawie odwrotnego obciążenia”[3]. Podejście to jest również uzasadnione ryzykiem przeniesienia nadużycia do innego państwa członkowskiego w sektorze o dość dużym znaczeniu gospodarczym w szeregu państw członkowskich. Wcześniejsze doświadczenia ze zbożami i nasionami oleistymi potwierdzają, że ryzyko to jest więcej niż hipotetyczne.

Odstępstwo nie jest w każdym razie rozwiązaniem długoterminowym, ani też nie rekompensuje nieodpowiedniego nadzoru podatników na tym rynku. Poszczególne wnioski wydają się wskazywać, że istnieją problemy strukturalne w zakresie kontroli sektora rolnego na Węgrzech, które w związku z tym wymagają odmiennego podejścia.

W tym kontekście Komisja została poinformowana za pomocą publicznie dostępnych informacji w prasie węgierskiej o zarzutach dotyczących potencjalnego niewłaściwego zarządzania, które może utrudniać prawidłowy pobór podatku w tym sektorze. Należy zauważyć, że problemy te doprowadziły do trudnej sytuacji. W związku z tym, wydaje się, że konieczne jest znalezienie rozwiązania na szczeblu politycznym, administracyjnym lub nawet sądowym w celu wyjaśnienia sytuacji i zagwarantowania normalnego funkcjonowania administracji podatkowej oraz, tam gdzie jest to konieczne, poprawy lub przywrócenia jej normalnego funkcjonowania.

Jeśli chodzi o dane liczbowe dotyczące nadużyć, straty z tytułu podatku VAT w tym sektorze są znaczne, ale w odniesieniu do całości szacunkowego ubytku podatku VAT na Węgrzech, stanowiły one jedynie 0,291 % (dane z 2011 r.)[4], co wskazuje na potrzebę bardziej kompleksowych rozwiązań dotyczących kwestii kontroli i poboru podatku VAT.

Węgry wskazują w swoim wniosku, że podjęto niektóre środki w celu zwalczania nadużyć w tym sektorze (takie jak, między innymi, lepsza procedura rejestracji, bardziej skuteczne kontrole, wyższe grzywny, integracja organów podatkowych i celnych). Węgry nie wdrożyły jednak jeszcze wszystkich zaleceń sformułowanych w tym kontekście przez UE.

Zdaniem Komisji odnośne środki powinny kłaść większy nacisk na poprawę skuteczności kontroli podatkowej niż na nakładanie nowych obowiązków na podatników. Co więcej, Komisja zauważa, że obowiązki podatkowe na Węgrzech są już stosunkowo uciążliwe oraz że kraj ten ma niski ranking – według Banku Światowego – jeśli chodzi o łatwość płacenia podatków[5].

---

[3] Dyrektywa Rady 2013/43/UE z dnia 22 lipca 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa (Dz.U. L 201 z 26.7.2013, s. 4).

[4] *Badanie mające na celu liczbowe określenie i analizę ubytku podatku VAT w 27 państwach członkowskich UE.* Sprawozdanie zlecone przez Komisję Europejską i sporządzone przez konsorcjum pod kierownictwem CPB (Niderlandzkie Biuro Analiz Polityki Gospodarczej): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] Zob.: Ocena krajowego programu reform z 2013 r. i programu konwergencji Węgier towarzysząca dokumentowi „Zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie krajowego programu reform Węgier z 2013 r. oraz zawierającego opinię Rady na temat przedstawionego przez Węgry programu konwergencji na lata 2012–2016” (dokument roboczy służb Komisji - SWD(2013) 367 final; s. 21-22); zob. również: http://www.doingbusiness.org

Na podstawie wszystkich tych elementów, Komisja doszła do wniosku, że odstępstwo umożliwiające wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia nie jest odpowiednim rozwiązaniem w celu zajęcia się problemem nadużyć finansowych w sektorze cukru i miałoby ono negatywny wpływ na nadużycia finansowe na poziomie detalicznym, jak i w innych państwach członkowskich. Rozwiązanie należy znaleźć na szerszym poziomie z uwzględnieniem reform strukturalnych kontroli i poboru podatku. Komisja nadal jest gotowa udzielać w stosownych przypadkach niezbędnej pomocy władzom węgierskim przy rozwiązywaniu problemów dotyczących nadużyć finansowych w dziedzinie podatku VAT. Komisja sugeruje również, że Węgry powinny zacieśnić współpracę w ramach Eurofisc z innymi państwami członkowskimi, które zmagają się lub które mogą potencjalnie zmagać się z podobnymi problemami w sektorze rolnym.

## 5. WNIOSEK

Na podstawie powyższych rozważań Komisja jest przeciwna wnioskowi złożonemu przez Węgry.