KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2017 r.
COM(2017) 783 final

2017/0349 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Podatek od wartości dodanej (VAT) jest najdłużej stosowanym podatkiem konsumpcyjnym w Europie. W 1967 r. podjęto zobowiązanie do ustanowienia docelowego systemu VAT funkcjonującego w obrębie Wspólnoty Europejskiej w taki sam sposób, jakby miało to miejsce w jednym państwie[1], bez uzgadniania szczególnych zasad dotyczących stawek VAT poza stosowaniem stawki podstawowej podatku oraz bez narzucania dolnych ani górnych limitów stawki podatku[2].

Zniesienie granic fiskalnych między państwami członkowskimi do końca 1992 r. sprawiło, że niezbędne było ponowne rozważenie sposobu opodatkowania handlu towarami we Wspólnocie Europejskiej. Celem było opodatkowanie towarów w państwie pochodzenia, tak aby w pełni odzwierciedlić koncepcję prawdziwego rynku wewnętrznego. Ponieważ nie było wówczas jeszcze odpowiednich warunków politycznych i technicznych do wprowadzenia takiego systemu, przyjęto przepisy przejściowe dotyczące VAT[3].

W mechanizmie przejściowym niezbędne było zastosowanie zasad dotyczących stawek VAT pozwalających uniknąć zakłóceń w transakcjach transgranicznych i transgranicznej wymianie handlowej po zniesieniu granic fiskalnych. W październiku 1992 r. Rada uzgodniła przepisy ograniczające swobodę uznania państw członkowskich w zakresie ustalania stawek VAT[4]. Do dnia 31 grudnia 1996 r. państwa członkowskie zobowiązane były do stosowania stawki podstawowej VAT nie niższej niż 15 %.

Od tamtej pory obowiązywanie stawki podstawowej VAT nie niższej niż 15 % przedłużano sześciokrotnie. Zgodnie z aktualnie obowiązującym art. 97 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[5] (zwanej dalej „dyrektywą VAT") w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.

W swym planie działania w sprawie VAT z 2016 r.[6] w celu stworzenia solidnego jednolitego europejskiego obszaru VAT Komisja zaproponowała, aby obecnie obowiązujące przepisy przejściowe w zakresie opodatkowania handlu między państwami członkowskimi zastąpić regulacjami docelowymi opartymi na zasadzie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia. Tymczasem ewoluowała również kwestia wskazania miejsca opodatkowania usług, którym od 2010 r. stał się kraj przeznaczenia. Decyzję podjęto w 2008 r., gdy Rada

---

1 Pierwsza dyrektywa Rady 67/227/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych.

2 Druga dyrektywa Rady 67/228/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych – struktura i warunki stosowania wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

3 Dyrektywa Rady 91/680/EWG z dnia 16 grudnia 1991 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG w celu zniesienia granic fiskalnych (Dz.U. L 376 z 31.12.1991, s. 1).

4 Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT) (Dz.U. L 316 z 31.10.1992, s. 1).

5 Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

6 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje" (COM(2016) 148 final)

przyjęła wniosek w celu zapobieżenia zakłóceniom konkurencji między państwami członkowskimi stosującymi różne stawki VAT[7].

W dniu 4 października 2017 r. Komisja przyjęła pierwszy wniosek wprowadzający stały system opodatkowania handlu między państwami członkowskimi[8] oraz w ramach działań uzupełniających plan działania w sprawie VAT określiła szczegółowy harmonogram wprowadzania tego systemu[9]. Komisja zapowiedziała również, że przedstawi projekt reformy stawek VAT w zgodzie z regulacjami stałymi opartymi na zasadzie miejsca przeznaczenia, które stopniowo zastąpią obecne przepisy przejściowe.

Choć dzięki docelowemu systemowi VAT opartemu na zasadzie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia państwa członkowskie otrzymałyby więcej swobody w określaniu stawek VAT, należy w takim systemie utrzymać minimalną stawkę podstawową VAT i uczynić ją stawką stałą.

Mając na uwadze, że wszystkie państwa członkowskie obecnie stosują stawkę podstawową wynoszącą co najmniej 17 %, aktualne uregulowanie stawki podstawowej na poziomie 15 % pozostaje adekwatne. Pozwoli to na stałe wdrożyć uzgodniony limit zapewniający właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim swobodę w określaniu stawki podstawowej VAT.

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

Ze względu na fakt, że wniosek dotyczy przedłużenia na trwałe obowiązywania istniejącego przejściowego przepisu (art. 97 dyrektywy VAT), jest on zgodny z obowiązującymi przepisami.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Nie dotyczy.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Dyrektywa wprowadza zmiany w dyrektywie VAT. Podstawą prawną jest art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuł ten stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich.

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

Zasada pomocniczości ma zastosowanie, o ile wniosek nie wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Cele wniosku nie mogą zostać osiągnięte w sposób zadowalający poprzez działania państw członkowskich z następujących względów:

---

[7] Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług (Dz.U. L 44 z 20.2.2008, s. 11).

[8] 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 (COM(2017) 569 final).

[9] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący działań następczych w odniesieniu do planu działania w sprawie VAT „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje” (COM(2017) 566 final).

Unia Europejska ustanowiła już zharmonizowane przepisy dotyczące stosowania stawek VAT, zawierając je w dyrektywie VAT. Przepisy te mogą zostać zmienione lub rozszerzone jedynie aktem Unii Europejskiej, a ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może odbiegać od zharmonizowanych zasad.

Zatem tylko działanie na poziomie Unii Europejskiej umożliwi realizację celów wniosku i zapewni równe traktowanie obywateli w Unii Europejskiej. Wniosek jest zatem zgodny z zasadą pomocniczości.

- **Proporcjonalność**

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ utrzymuje bieżący stan, zgodnie z którym państwa członkowskie stosują stawkę podstawową VAT nie niższą niż 15 %.

- **Wybór instrumentu**

Aby zmienić obecnie obowiązującą dyrektywę VAT, konieczne jest przyjęcie dyrektywy.

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

- **Oceny ex post / kontrole sprawności obowiązującego prawodawstwa**

Nie dotyczy.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Przez 12 tygodni, od dnia 21 grudnia 2016 r. do dnia 21 marca 2017 r., Komisja prowadziła otwarte konsultacje publiczne w sprawie stawek VAT. W ramach tych konsultacji zgromadzono 327 odpowiedzi. Ponad połowa respondentów (52 %) opowiedziała się za utrzymaniem aktualnie obowiązującej stawki minimalnej wynoszącej 15 %, zaś 16 % respondentów zajęło przeciwne stanowisko. 32 % respondentów nie wyraziło opinii w tej kwestii[10].

- **Ocena skutków**

Wniosek nie wywołuje skutków gospodarczych, społecznych, regionalnych ani w zakresie oddziaływania na środowisko, ponieważ wszystkie państwa członkowskie spełniają wymóg minimalny oraz nie jest konieczne przeprowadzenie zmian w ustawodawstwach krajowych.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Wniosek nie wiąże się z REFIT i nie obejmuje obciążeń regulacyjnych.

- **Prawa podstawowe**

Nie dotyczy.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet Unii.

[10] Strona poświęcona konsultacjom: https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/review-existing-legislation-vat-reduced-rates_en

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

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

Komisja w dalszym ciągu będzie sprawdzać, czy państwa członkowskie przestrzegają stosowania minimalnej podstawowej stawki VAT na poziomie 15 %.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Obecnie wszystkie państwa członkowskie przestrzegają stosowania minimalnej stawki VAT na poziomie15 %. Nie ma potrzeby przedstawiania dokumentów wyjaśniających dotyczących transpozycji.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Art. 97 zapobiega wygaśnięciu w dniu 1 stycznia 2018 r. przepisu dotyczącego obowiązywania minimalnej stawki podstawowej na poziomie 15 % oraz zapewnia, że wszystkie państwa członkowskie będą stale stosowały minimalną stawkę podstawową na poziomie 15 %.

2017/0349 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej

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 Europejskiego[1],

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[2],

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Art. 97 dyrektywy Rady 2006/112/WE[3] stanowi, że w okresie od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %.

(2) Stosowanie stawki podstawowej podatku od wartości dodanej (VAT) zapewnia sprawne funkcjonowanie systemu VAT i dlatego należy ją zachować.

(3) Obecną minimalną stawkę podstawową VAT na poziomie 15 % należy utrzymać również w docelowym systemie VAT, opartym na zasadzie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia. Stawka ta powinna być stała.

(4) Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

Art. 97 dyrektywy 2006/112/WE otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 97

Stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 %”

Artykuł 2

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2018 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów.

---

1 Dz.U. C z, s. .

2 Dz.U. C z, s. .

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

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określane są przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego, przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie następnego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 4

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady,
Przewodniczący