KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.10.2021 r.
COM(2021) 631 final

2021/0325 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2018/1994 upoważniającą Chorwację do wprowadzenia środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) oraz art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[1] („dyrektywa VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 31 marca 2021 r., Chorwacja wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie odstępstwa od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy VAT w celu dalszego ograniczania prawa do odliczenia VAT naliczonego od zakupu i leasingu samochodów osobowych, w tym zakupu wszystkich dostarczanych lub świadczonych w związku z nimi towarów i usług. Wraz z wnioskiem o przedłużenie Chorwacja przedstawiła sprawozdanie obejmujące przegląd stawki procentowej przewidzianej w odniesieniu do ograniczenia prawa do odliczenia.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Chorwację. Pismem z dnia 23 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała Chorwację, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Art. 168 dyrektywy VAT stanowi, że podatnik jest uprawniony do odliczenia podatku VAT nałożonego na towary lub usługi nabyte na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika. Art. 168a ust. 1 dyrektywy VAT stanowi, że podatek VAT od wydatków związanych z nieruchomością stanowiącą część majątku przedsiębiorstwa danego podatnika i wykorzystywaną zarówno do celów prowadzonej przez niego działalności, jak i do celów innych niż prowadzona działalność, podlega odliczeniu wyłącznie do wysokości udziału procentowego, w jakim dana nieruchomość jest wykorzystywana do celów działalności prowadzonej przez podatnika. Zgodnie z art. 168a ust. 2 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą również stosować tę zasadę w odniesieniu do wydatków związanych z innymi określonymi składnikami majątku przedsiębiorstwa. Zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy użycie towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa do celów prywatnych uznawane jest za odpłatne świadczenie usług, jeśli VAT od takich towarów podlegał odliczeniu. System ten pozwala na odzyskanie pierwotnie odliczonego podatku VAT w odniesieniu do towarów wykorzystywanych do celów prywatnych.

W przypadku samochodów osobowych system ten jest trudny do stosowania, w szczególności w związku z tym, że trudno jest rozdzielić korzystanie do celów prywatnych i do celów działalności gospodarczej. Jeśli prowadzona jest dokumentacja, jej prowadzenie i kontrolowanie stanowi dodatkowe obciążenie zarówno dla przedsiębiorstwa, jak i dla administracji.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT państwa członkowskie mogą stosować środki stanowiące odstępstwo od przepisów dyrektywy VAT w celu uproszczenia procedury poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania, jeżeli środki te zostały zatwierdzone przez Radę.

[1] Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

Na podstawie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2018/1994[2] Chorwacja jest obecnie upoważniona do ograniczenia do 50 % prawa do odliczenia VAT zapłaconego przy zakupie i leasingu określonych samochodów osobowych, w tym zakupie wszystkich dostarczanych lub świadczonych w związku z nimi towarów i usług, w przypadku gdy samochody te nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej. Środek szczególny zwalnia również podatników z obowiązku uznawania korzystania z takich samochodów osobowych do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za świadczenie usług. Samochody osobowe objęte tym środkiem to pojazdy silnikowe przeznaczone do przewozu osób posiadające maksymalnie osiem miejsc siedzących oprócz siedzenia kierowcy. Jeżeli samochody osobowe wykorzystywane są do pewnych określonych rodzajów działalności, są one wyłączone z ograniczenia dotyczącego prawa do odliczenia i podlegają zwykłym zasadom. Dotyczy to pojazdów wykorzystywanych do celów szkolenia kierowców, testowania pojazdów, usług naprawczych, działalności gospodarczej polegającej na przewozie osób i transporcie towarów, transportu osób zmarłych lub wynajmu, a także pojazdów zakupionych w celu odsprzedaży. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1994 pozostaje w mocy do dnia 31 grudnia 2021 r.

Przedmiotowy wniosek Chorwacji o dalsze przedłużenie środka szczególnego opiera się na tych samych podstawach, które przywołano w poprzednim wniosku. Do wniosku dołączono sprawozdanie zawierające przegląd stosowanej stawki procentowej ograniczenia dotyczącego prawa do odliczenia VAT zgodnie z art. 6 akapit trzeci decyzji wykonawczej Rady (UE) 2018/1994. Chorwacja uważa, że warunki stosowania środka szczególnego nadal są spełnione i że stosowane obecnie ograniczenie odliczenia VAT naliczonego na poziomie 50 % nadal jest najodpowiedniejsze.

Chorwacja wyjaśniła, że z danych dostarczonych przez podatników, jak i administracje podatkowe wynika, iż samochody osobowe stanowiące część majątku przedsiębiorstwa są nadal wykorzystywane do celów prywatnych średnio na poziomie 50 %. W odniesieniu do tej kwestii Chorwacja przedstawiła wyniki dwóch badań przeprowadzonych na początku 2021 r. dotyczących wykorzystania samochodów osobowych do celów służbowych i prywatnych; z badań tych wynikało, że ustalenie stawki procentowej ograniczającej prawo do odliczenia podatku naliczonego na poziomie 50 % nadal wydaje się realistyczne.

Biorąc pod uwagę pozytywny wpływ środka szczególnego na obciążenia administracyjne podatników i organów podatkowych, proponuje się wydanie upoważnienia na wydłużenie okresu obowiązywania obecnie obowiązującego środka stanowiącego odstępstwo. Upoważnienie powinno być ważne na kolejny ograniczony okres, tj. do dnia 31 grudnia 2024 r., co umożliwi weryfikację konieczności i skuteczności stosowania tego środka stanowiącego odstępstwo oraz wskaźnika stosunku między wykorzystaniem do celów działalności gospodarczej i do innych celów będącego podstawą tego upoważnienia. Do ewentualnego wniosku o przedłużenie należy dołączyć sprawozdanie zawierające przegląd stosowanej stawki procentowej i przedłożyć je służbom Komisji do dnia 31 marca 2024 r.

Ponieważ na podstawie art. 168a ust. 2 dyrektywy VAT Chorwacja postanowiła stosować art. 168a ust. 1 dyrektywy VAT do innych niż nieruchomości dóbr gospodarczych stanowiących część majątku przedsiębiorstwa, w tytule i art. 1 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2018/1994 należy, w celu zapewnienia kompletności, zawrzeć odniesienie do art. 168a tej dyrektywy.

---

[2] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1994 z dnia 11 grudnia 2018 r. upoważniająca Chorwację do wprowadzenia środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) oraz art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 320 z 17.12.2018, s. 35.

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

Podobne odstępstwa dotyczące prawa do odliczenia przyznano także innym państwom członkowskim (Estonii[3], Węgrom[4], Łotwie[5], Polsce[6], Włochom[7] i Rumunii[8]).

Art. 176 dyrektywy VAT stanowi, że Rada określa wydatki, które nie dają prawa do odliczenia VAT. Do tego czasu państwa członkowskie są upoważnione do utrzymania wyłączeń obowiązujących w dniu 1 stycznia 1979 r. W związku z tym istnieje pewna liczba przepisów „wstrzymujących", które ograniczają prawo do odliczenia VAT związanego z samochodami osobowymi.

Niezależnie od wcześniejszych inicjatyw mających na celu ustanowienie przepisów określających kategorie wydatków, które mogą podlegać ograniczeniom w zakresie prawa do odliczenia[9], takie odstępstwo jest właściwe w oczekiwaniu na harmonizację odnośnych przepisów na szczeblu UE.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

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

Biorąc pod uwagę przepis dyrektywy VAT będący podstawą wniosku, należy stwierdzić, że wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

---

3 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2017/1854 z dnia 10 października 2017 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2014/797/UE upoważniającą Republikę Estońską do stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a), art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 265 z 14.10.2017, s. 17), obowiązująca do dnia 31 grudnia 2020 r.

4 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1493 z dnia 2 października 2018 r. upoważniająca Węgry do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a), art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 252 z 8.10.2018, s. 44.

5 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1921 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2015/2429 upoważniającą Łotwę do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a), art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 311 z 7.12.2018, s. 36.

6 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1594 z dnia 24 września 2019 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2013/805/UE upoważniającą Rzeczpospolitą Polską do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 248 z 27.9.2019, s. 71.

7 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/2138 z dnia 5 grudnia 2019 r. zmieniająca decyzję 2007/441/WE upoważniającą Republikę Włoską do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 324 z 13.12.2019, s. 7.

8 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1262 z dnia 4 września 2020 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2012/232/UE upoważniającą Rumunię do stosowania środków stanowiących odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 296 z 10.9.2020, s. 6.

9 COM(2004) 728 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej (Dz.U. C 24 z 29.1.2005, s. 10), wycofany w dniu 21 maja 2014 r. (Dz.U. C 153 z 21.5.2014, s. 3).

- **Proporcjonalność**

Decyzja dotyczy upoważnienia udzielonego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres odstępstwa, przedmiotowy środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest uproszczenie procedury poboru podatku i zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. W szczególności, z uwagi na możliwość zaniżania przez przedsiębiorstwa zobowiązań podatkowych w deklaracjach i na fakt, że kontrole przebiegu pojazdów stanowią obciążenie dla organów podatkowych, ograniczenie w wysokości 50 % uprościłoby pobór VAT w danym sektorze.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT odstępstwo od wspólnych przepisów dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie na podstawie upoważnienia Rady, stanowiącej jednomyślnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

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

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Przedmiotowy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Chorwację i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Celem wniosku jest uproszczenie procedury poboru podatku dzięki wyeliminowaniu konieczności prowadzenia przez podatników dokumentacji dotyczącej prywatnego użycia określonych samochodów osobowych, a jednocześnie zapobieganie uchylaniu się od płacenia VAT związanemu z niewłaściwym prowadzeniem dokumentacji. Ma on zatem potencjalny pozytywny wpływ zarówno na przedsiębiorstwa, jak i organy administracji podatkowej. Wspomniane rozwiązanie zostało uznane przez Chorwację za odpowiedni środek i jest porównywalne z wcześniejszymi i obecnie obowiązującymi odstępstwami.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Środek stanowiący odstępstwo wpłynie jedynie w nieznacznym stopniu na ogólną kwotę wpływów z podatków pobieranych na etapie spożycia i nie będzie mieć negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z podatku VAT.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek jest ograniczony w czasie i zawiera klauzulę wygaśnięcia z datą 31 grudnia 2024 r.

W przypadku gdyby Chorwacja uznała, że konieczne jest ponowne przedłużenie obowiązywania środka szczególnego na okres po 2024 r., powinna najpóźniej do dnia 31 marca 2024 r. przedstawić Komisji sprawozdanie zawierające przegląd stawki procentowej ograniczenia wraz z wnioskiem o przedłużenie odstępstwa.

2021/0325 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2018/1994 upoważniającą Chorwację do wprowadzenia środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) oraz art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

uwzględniając dyrektywę Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej[1], w szczególności jej art. 395 ust. 1 akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE określają prawo podatnika do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) naliczonego w związku z dostawą towarów lub świadczeniem usług wykorzystywanych przez podatnika do celów jego opodatkowanych transakcji. Art. 26 ust. 1 lit. a) wspomnianej dyrektywy zawiera wymóg rozliczania się z VAT w przypadku użycia składników majątku przedsiębiorstwa do celów prywatnych podatnika lub jego pracowników lub, bardziej ogólnie, do celów innych niż działalność jego przedsiębiorstwa.

(2) Decyzją wykonawczą Rady (UE) 2018/1994[2] upoważniono Chorwację, do dnia 31 grudnia 2021 r., do ograniczenia do 50 % prawa do odliczenia VAT zapłaconego przy zakupie i leasingu określonych samochodów osobowych posiadających maksymalnie osiem miejsc siedzących oprócz siedzenia kierowcy, w tym przy zakupie wszystkich dostarczanych lub świadczonych w związku z tymi samochodami towarów i usług, jeżeli samochody te nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej. Upoważnienie zwalniało również podatników z obowiązku uznawania korzystania z takich samochodów osobowych do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za świadczenie usług.

(3) W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 31 marca 2021 r., Chorwacja wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w celu ograniczenia prawa do odliczania podatku VAT w związku z wydatkami na niektóre samochody osobowe, które nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej („wniosek”).

---

[1] Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

[2] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1994 z dnia 11 grudnia 2018 r. upoważniająca Chorwację do wprowadzenia środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) oraz art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 320 z 17.12.2018, s. 35.

(4) Chorwacja stosuje art. 168a ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE w odniesieniu do VAT od wydatków związanych z innymi dobrami ekonomicznymi stanowiącymi część majątku przedsiębiorstwa na podstawie art. 168a ust. 2 tej dyrektywy. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1994 powinna zatem zawierać odniesienie do art. 168a dyrektywy 2006/112/WE.

(5) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE pismem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Chorwację. Pismem z dnia 23 kwietnia 2021 r. Komisja poinformowała Chorwację, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

(6) Zgodnie z wymogiem określonym w art. 6 akapit trzeci decyzji wykonawczej (UE) 2018/1994 Chorwacja przedłożyła sprawozdanie zawierające przegląd stawki procentowej mającej zastosowanie do ograniczenia prawa do odliczenia VAT. W oparciu o obecnie dostępne informacje Chorwacja potwierdziła, że ograniczenie do wysokości 50 % jest wciąż uzasadnione i pozostaje właściwe.

(7) Biorąc pod uwagę pozytywny wpływ środka szczególnego na obciążenia administracyjne podatników i organów podatkowych, należy upoważnić Chorwację do dalszego stosowania środka szczególnego. Przedłużenie obowiązywania szczególnego środka powinno być ograniczone w czasie do dnia 31 grudnia 2024 r., tak aby można było ocenić jego skuteczność oraz stwierdzić, czy stawka procentowa jest odpowiednia.

(8) W przypadku gdy Chorwacja uzna, że konieczne jest dalsze przedłużenie obowiązywania środka szczególnego, powinna przedłożyć Komisji wniosek o jego przedłużenie, wraz ze sprawozdaniem zawierającym przegląd stosowanej stawki procentowej, do dnia 31 marca 2024 r.

(9) Środek szczególny wpłynie jedynie w nieznacznym stopniu na ogólną kwotę wpływów z podatków pobieranych na etapie spożycia i nie będzie mieć negatywnego wpływu na zasoby własne Unii pochodzące z VAT.

(10) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą (UE) 2018/1994,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W decyzji wykonawczej (UE) 2018/1994 wprowadza się następujące zmiany:

(1) tytuł otrzymuje brzmienie:

„Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1994 z dnia 11 grudnia 2018 r. upoważniająca Chorwację do wprowadzenia środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a), art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej”;

(2) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„*Artykuł 1*

W drodze odstępstwa od art. 168 i 168a dyrektywy 2006/112/WE Chorwacja zostaje niniejszym upoważniona do ograniczenia do 50 % prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) naliczanego w związku z wydatkami dotyczącymi samochodów osobowych, które nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej.”;

(3) art. 6 otrzymuje brzmienie:

„*Artykuł 6*

Niniejszą decyzję stosuje się od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.

Ewentualny wniosek o przedłużenie upoważnienia przewidzianego niniejszą decyzją przedkłada się Komisji do dnia 31 marca 2024 r. wraz ze sprawozdaniem zawierającym przegląd stawki procentowej określonej w art. 1.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Chorwacji.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący