KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.5.2015 r.
COM(2015) 214 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. INFORMACJE PODSTAWOWE

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[1], takie odstępstwa powinny być proporcjonalne i mieć ograniczony zakres.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 12 lutego 2015 r., Włochy wystąpiły z wnioskiem o upoważnienie do wprowadzenia środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT. Zgodnie z art. 395 akapit drugi tej dyrektywy Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie pismem z dnia 16 marca 2015 r. o wniosku złożonym przez Włochy. W piśmie z dnia 17 marca 2015 r. Komisja zawiadomiła Włochy, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

Włochy wnioskują o upoważnienie do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wszystkich dostaw realizowanych na rzecz tzw. dużych detalistów.

## 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.

## 3. ODNOŚNY WNIOSEK

Włochy wnioskują, zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT, by Rada, działając na wniosek Komisji, upoważniła Włochy do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT w odniesieniu do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w przypadku dostaw realizowanych na rzecz tzw. dużych detalistów, przy czym pojęcie to odnosi się do hipermarketów, supermarketów oraz sprzedawców dyskontowych (ang. *hard discount*), które identyfikowane byłyby za pośrednictwem kodu działalności. Odstępstwo miałoby zastosowanie do wszystkich rodzajów towarów konsumpcyjnych dostarczanych tym dużym detalistom oraz przeznaczonych do realizowanej przez nich sprzedaży na rzecz konsumentów końcowych. Środek nie wszedł jeszcze w życie we Włoszech, jako że jest uzależniony od udzielenia zgody przez Radę.

[1] Zob. np. sprawa C 489/09, pkt 27

## 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.

Jakiekolwiek odstępstwo od systemu płatności cząstkowych nie może być zatem niczym więcej niż środkiem ostatecznym i nadzwyczajnym w dowiedzionych przypadkach nadużyć oraz musi oferować gwarancje co do konieczności i nadzwyczajnego charakteru przyznanego odstępstwa, okresu jego obowiązywania i szczególnego charakteru odnośnych produktów. Mechanizm odwrotnego obciążenia nie może być systematycznie wykorzystywany do rekompensowania niewłaściwego nadzoru organów podatkowych państwa członkowskiego.

W tym kontekście należy przypomnieć, że polityka Komisji polega na uwzględnianiu odstępstw w sprawie mechanizmu odwrotnego obciążenia tylko wtedy, gdy jednocześnie: przedmiotowe towary nie mogą dotrzeć do konsumpcji finalnej, słaby podatnik na początku łańcucha biznesowego zostaje zastąpiony wiarygodnym, nie istnieje ryzyko przeniesienia oszustw na poziom handlu detalicznego lub do innych państw członkowskich, które nie stosują tego mechanizmu.

Wniosek opiera się na danych makroekonomicznych udostępnionych przez Włochy, które wskazywałyby na to, że poziom oszustw w sektorze detalicznym jest około 11 % niższy niż w przypadku całej gospodarki (16,04 % w porównaniu z 27,12 %). Włochy spodziewają się, że dzięki przesunięciu odpowiedzialności na część gospodarki detalicznej (np. na dużych detalistów), dochody z VAT będą wzrastać.

Po pierwsze, Komisja ma podstawy, by wątpić, że takie ogólne i niezróżnicowane zastosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do bardzo wielu produktów, w tym przypadku zasadniczo przeznaczonych do konsumpcji finalnej, może w dalszym ciągu być postrzegane jako środek specjalny w rozumieniu art. 395 dyrektywy VAT.

Ponadto należy zauważyć - o ile to konieczne, że nie wskazano ani charakteru ani zakresu ewentualnych konkretnych problemów związanych z nadużyciami finansowymi w odniesieniu do dostawców (z których duża część to duże i średnie przedsiębiorstwa) zaopatrujących duże przedsiębiorstwa handlu detalicznego. W związku z tym nie jest pewne, że mechanizm odwrotnego obciążenia byłby w tym kontekście odpowiednim środkiem. Mechanizm ten może wprawdzie może okazać się odpowiedni w przypadku np. oszustw karuzelowych, jednak nie jest w stanie przeciwdziałać wszelkim formom nadużyć (np. w tzw. „szarej strefie", która działa bez wypełniania jakichkolwiek zobowiązań w zakresie podatku VAT) lub, mówiąc bardziej ogólnie, innym przyczynom niepobierania podatku VAT. W tej sytuacji Komisja ma poważne wątpliwości, czy wnioskowany środek miałby pozytywny wpływ, jakiego oczekują władze włoskie.

Ponadto władze Włoch nie wykazały, że przedmiotowe towary są rodzaju, który uniemożliwia dokonywanie audytu za pomocą konwencjonalnych środków, uzasadniając tym samym potrzebę wprowadzenia mechanizmu odwrotnego obciążenia.

Istnieje prawdopodobieństwo, że środek, przenosząc (w odniesieniu do znaczącej części rynku konsumentów) na poziom detaliczny odpowiedzialność za zapłatę całkowitej kwoty VAT w stosunku do towarów przeznaczonych do konsumpcji finalnej, przeniesie na ten poziom handlu detalicznego nadużycia finansowe, bez żadnej gwarancji, że będzie miał także oddziaływanie pozytywne. Istnieje również prawdopodobieństwo, że zastosowanie środka przeniesie nadużycia finansowe do innych państw członkowskich, umożliwiając nabywanie towarów „zwolnionych z podatku VAT" w ramach mechanizmu odwrotnego obciążenia (w kategoriach ekonomicznych), a następnie ich sprzedawanie na czarnym rynku w dowolnym miejscu w Unii Europejskiej.

Na podstawie powyższych elementów Komisja stwierdza, że nie można uzasadnić przyznania odstępstwa w tej dziedzinie.

## 5. WNIOSKI

Na podstawie wyżej wymienionych elementów Komisja jest przeciwna wnioskowi złożonemu przez Włochy.