KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 5.8.2016 r.
COM(2016) 497 final

2016/0245 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i 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 (zwanej dalej „dyrektywą 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 procedur poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

Pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 8 lutego 2016 r. Polska wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie obowiązywania odstępstwa od art. 168 dyrektywy VAT celem dalszego ograniczenia prawa do odliczenia podatku naliczonego od wydatków związanych z określonymi pojazdami silnikowymi. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 6 czerwca 2016 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 8 czerwca 2016 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

Artykuł 168 dyrektywy VAT stanowi, że podatnik jest uprawniony do odliczenia podatku VAT nałożonego na towary lub usługi nabyte na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika. Zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 lit. a) wymienionej 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 pojazdów silnikowych stosowanie tego systemu sprawia trudności z kilku powodów, a w szczególności dlatego, iż trudno jest określić precyzyjnie różnicę między użyciem do celów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a użyciem do innych celów. Jeśli prowadzona jest dokumentacja, jej prowadzenie i kontrolowanie stanowi dodatkowe obciążenie zarówno dla przedsiębiorstwa, jak i dla administracji. Z uwagi na liczbę takich pojazdów nawet indywidualne uchylanie się od płacenia podatków na niewielką skalę może w efekcie końcowym dać znaczne sumy.

Ograniczenie procentowe będące przedmiotem wniosku wynosi 50 %. Propozycja ta opiera się na ocenie własnej Polski i – zgodnie z warunkami wniosku – zostanie poddana przeglądowi przy okazji ewentualnego wniosku Polski o przedłużenie na okres po 2019 r.

Na podstawie decyzji wykonawczej Rady 2013/805/UE[1] Polska jest obecnie upoważniona do ograniczenia do wysokości 50 % prawa do odliczenia VAT od zakupu, wewnątrzwspólnotowego nabycia, przywozu, wynajmu lub leasingu bądź innych rodzajów umów o podobnym charakterze dotyczących niektórych pojazdów silnikowych innych niż pojazdy osobowe, do maksymalnej kwoty 6 000 PLN. Wspomniana decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2016 r.

Władze polskie poinformowały, że uzasadnienie takiego wniosku o odstępstwo nie uległo zmianie i jest podobne do opisanego w poprzednim wniosku. Wniosek o odstępstwo stanowi kontynuację ustaleń zawartych w wyżej wymienionej decyzji Rady.

[1] Decyzja wykonawcza Rady 2013/805/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. upoważniająca 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 353 z 28.12.2013, s. 51).

Ograniczenie będzie miało zastosowanie jedynie do pojazdów silnikowych, które nie są wykorzystywane wyłącznie do celów działalności gospodarczej, i do wydatków związanych z tymi pojazdami.

Odstępstwo obejmuje również częściowe ograniczenie prawa do odliczenia – do 50 % – kwoty podatku naliczonego przy zakupie paliwa do pojazdów silnikowych objętych odstępstwem oraz w przypadku innych wydatków eksploatacyjnych, w tym na naprawę i konserwację tych pojazdów, oraz wydatków na dostawy towarów lub usługi świadczone w związku z tymi pojazdami i korzystaniem z nich, w tym wydatków na przeróbki tych pojazdów lub montaż w nich części (z wyjątkiem wydatków na przeróbki lub montaż części dla tych pojazdów, które są używane wyłącznie do celów działalności gospodarczej, na przykład montażu taksometru).

Władze polskie poinformowały, że pojazdy silnikowe objęte przedmiotowym odstępstwem – ze względu na swoją konstrukcję – mogą być również z łatwością wykorzystywane do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Niektóre typy pojazdów silnikowych są wyłączone z tego ograniczenia i będą w związku z tym podlegać zwykłym zasadom; chodzi mianowicie o wszelkie pojazdy mające (łącznie z siedzeniem kierowcy) więcej niż dziewięć miejsc siedzących i o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3 500 kg. Ogranicza to zakres stosowania głównie do samochodów osobowych, furgonetek, pick-upów oraz motocykli. Odstępstwo nie będzie też miało wpływu na pojazdy przeznaczone wyłącznie do odprzedaży lub oddania w odpłatne używanie na podstawie umowy najmu, dzierżawy, leasingu lub innych umów o podobnym charakterze ani na pojazdy przeznaczone do przewozu co najmniej dziesięciu osób włącznie z kierowcą.

Polska zwróciła się o możliwość dalszego ograniczenia – do dnia 31 grudnia 2019 r. – pierwotnego odliczenia podatku, do określonego procentu, w zamian za zwolnienie przedsiębiorstw z konieczności rozliczania się z VAT w odniesieniu do użycia do celów prywatnych. Odstępstwo to eliminuje konieczność prowadzenia szczegółowej ewidencji przebiegu każdego pojazdu wykorzystywanego do celów prywatnych oraz rozliczania VAT od takiego ich użycia. Odstępstwo należy zatem uznać zasadniczo za środek upraszczający. Zaletą tego rozwiązania jest uproszczenie systemu dla wszystkich zainteresowanych stron; gwarantuje ono również, że zostanie pobrany procent podatku, od zapłacenia którego podatnicy mogliby się w przeciwnym razie uchylać.

Z informacji przedstawionych przez Polskę wynika, że średnie wykorzystanie do celów prowadzenia działalności gospodarczej samochodów służbowych przeznaczonych do celów mieszanych wynosi wciąż ok. 50 %. Przedłużenie obowiązywania środka będące przedmiotem wniosku wydaje się zatem uzasadnione. Odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na ograniczony czas, aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności danego środka szczególnego. Ewentualne przedłużenie powinno być zatem ograniczone w czasie, tak aby można było ocenić, czy warunki, na których opiera się odstępstwo, nadal występują.

Proponuje się zatem zatwierdzenie wniosku do dnia 31 grudnia 2019 r. i zobowiązanie Polski do przedstawienia – do dnia 1 kwietnia 2019 r. – sprawozdania zawierającego przegląd stosowanego ograniczenia procentowego, w przypadku gdyby władze polskie ubiegały się o przedłużenie obowiązywanie odstępstwa po 2019 r.

Odstępstwo nie będzie miało wpływu, chyba że w nieznacznym stopniu, na ogólną kwotę dochodów podatkowych państwa członkowskiego pobieranych na etapie spożycia.

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

Artykuł 176 dyrektywy 2006/112/WE stanowi, że Rada określa wydatki, które nie dają prawa do odliczenia VAT. Do czasu wejścia w życie odpowiednich przepisów państwa członkowskie są upoważnione do utrzymania wszystkich wyłączeń obowiązujących w dniu 1 stycznia 1979 r. W związku z tym istnieje pewna liczba przepisów wstrzymujących, które ograniczają prawo do odliczenia związanego z pojazdami silnikowymi.

Bez uszczerbku dla wcześniejszych inicjatyw mających na celu ustanowienie przepisów określających kategorie wydatków, które mogą podlegać ograniczeniom w zakresie prawa do odliczenia[2], takie odstępstwo jest właściwe w oczekiwaniu na harmonizację odnośnych przepisów na szczeblu UE.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Artykuł 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.

- **Proporcjonalność**

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

Biorąc pod uwagę ograniczony zakres odstępstwa, przedmiotowy środek szczególny jest proporcjonalny do zamierzonego celu, jakim jest zapobieganie niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania.

- **Wybór instrumentu**

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Inne instrumenty byłyby niewłaściwe z następującego względu:

zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE odstępstwo od wspólnych zasad dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie po uzyskaniu zgody 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**

Niniejszy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Polskę i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

[2] 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).

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Nie zaistniała potrzeba skorzystania z pomocy ekspertów zewnętrznych.

- **Ocena skutków**

Celem wniosku jest zwalczanie uchylania się od płacenia VAT i uproszczenie procedury poboru podatku, w związku z czym wniosek powinien mieć pozytywne skutki zarówno dla przedsiębiorstw, jak i administracji. Wspomniane rozwiązanie zostało uznane przez Polskę za odpowiedni środek i jest porównywalne z wcześniejszymi i obecnie obowiązującymi odstępstwami.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

W niniejszym wniosku przewidziano klauzulę wygaśnięcia; automatyczny termin upływa w dniu 31 grudnia 2019 r.

W przypadku gdyby Polska uznała, że konieczne jest ponowne przedłużenie stosowania odstępstwa na okres po 2019 r., powinna przedstawić Komisji nowe sprawozdanie oceniające wraz z wnioskiem o przedłużenie odstępstwa najpóźniej do dnia 1 kwietnia 2019 r.

2016/0245 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) i 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[3], w szczególności jej art. 395,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Artykuł 168 dyrektywy 2006/112/WE ustanawia prawo podatnika do odliczenia VAT nałożonego na dostarczane mu towary i świadczone na jego rzecz usługi, które są wykorzystywane na potrzeby opodatkowanych transakcji podatnika. Artykuł 26 ust. 1 lit. a) wymienionej dyrektywy zawiera wymóg rozliczania się z VAT w przypadku użycia towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa do celów prywatnych podatnika lub jego pracowników lub, bardziej ogólnie, do celów innych niż działalność jego przedsiębiorstwa.

(2) Decyzją wykonawczą 2013/805/UE[4] upoważniono Polskę do ograniczenia – do dnia 31 grudnia 2016 r. – prawa do odliczania VAT od zakupu, wynajmu lub leasingu niektórych silnikowych pojazdów drogowych oraz wydatków z nimi związanych, a także do zwolnienia podatnika z obowiązku rozliczania się z VAT od wykorzystania pojazdów objętych ograniczeniem do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

(3) Pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 8 lutego 2016 r. Polska wniosła o upoważnienie jej do dalszego stosowania szczególnych środków dotyczących niektórych silnikowych pojazdów drogowych i związanych z nimi wydatków, a stanowiących odstępstwo od tych przepisów dyrektywy 2006/112/WE, które regulują prawo podatnika do odliczenia VAT zapłaconego od nabytych towarów i usług, oraz od tych przepisów, które nakładają wymóg opodatkowania towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa używanych do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

(4) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE, pismem z dnia 6 czerwca 2016 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku

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

[4] Decyzja wykonawcza Rady 2013/805/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. upoważniająca 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 353 z 28.12.2013, s. 51).

złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 8 czerwca 2016 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

(5) Zgodnie z art. 3 ust. 2 akapit drugi decyzji 2013/805/UE Polska przedłożyła Komisji – oprócz wniosku o przedłużenie – sprawozdanie ze stosowania wyżej wymienionej decyzji, zawierające m.in. przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia. Na podstawie dostępnych informacji władze polskie uważają, że stawka 50 % jest wciąż uzasadniona. Jednocześnie w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania wymóg rozliczenia się z VAT w przypadku użycia pojazdu silnikowego do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej powinien być zawieszony, jeśli pojazd ten podlega takiemu ograniczeniu. Środki te mogą być uzasadnione potrzebą uproszczenia procedury naliczania VAT i zapobieżenia uchylaniu się od płacenia podatków poprzez nierzetelne prowadzenie ewidencji oraz składaniu fałszywych deklaracji podatkowych.

(6) Niektóre typy pojazdów silnikowych są wyłączone z zakresu stosowania szczególnych środków, ponieważ – ze względu na swój charakter lub rodzaj działalności gospodarczej, do jakiej są wykorzystywane – ich ewentualne użycie do celów niezwiązanych z prowadzeniem tej działalności uznaje się za nieistotne. W związku z tym środki szczególne nie powinny mieć zastosowania do pojazdów posiadających (łącznie z siedzeniem kierowcy) więcej niż dziewięć miejsc siedzących i o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3 500 kg. Ponadto ograniczenie prawa do odliczenia nie ma zastosowania do VAT naliczonego od wydatków, które są w całości związane z działalnością gospodarczą podatnika.

(7) Ograniczenie prawa do odliczenia w ramach szczególnych środków powinno dotyczyć VAT zapłaconego od zakupu, wewnątrzwspólnotowego nabycia, przywozu, wynajmu lub leasingu określonych silnikowych pojazdów drogowych oraz związanych z nimi wydatków, w tym zakupu paliwa.

(8) Przedłużenie obowiązywania odstępstwa powinno być ograniczone w czasie, tak aby można było ocenić jego skuteczność oraz stwierdzić, czy wskaźnik procentowy jest odpowiedni; należy zatem upoważnić Polskę do dalszego stosowania środka w określonym przedziale czasowym – do dnia 31 grudnia 2019 r.

(9) Jeśli Polska uzna za konieczne przedłużenie stosowania odstępstwa na kolejny okres po roku 2019, najpóźniej do dnia 1 kwietnia 2019 r. powinna przedłożyć Komisji, wraz z wnioskiem dotyczącym przedłużenia, sprawozdanie dotyczące stosowania przedmiotowego środka, zawierające przegląd stosowanego wskaźnika procentowego.

(10) Odstępstwo będzie miało jedynie niewielki wpływ na ogólną kwotę podatku pobieranego na etapie spożycia i nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii Europejskiej z tytułu VAT.

(11) Należy odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą 2013/805/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W decyzji wykonawczej 2013/805/UE wprowadza się następujące zmiany:

art. 3 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 3

1. Niniejsza decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2019 r.

2. Ewentualny wniosek o przedłużenie środków określonych w niniejszej decyzji przedkłada się Komisji do dnia 1 kwietnia 2019 r. Do takiego wniosku dołącza się sprawozdanie obejmujące przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia VAT na podstawie niniejszej decyzji.”.

Artykuł 2

Niniejszą decyzję stosuje się od dnia 1 stycznia 2017 r.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący