KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 21.11.2024 r.
COM(2024) 542 final

2024/0300 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą 2009/1008/UE upoważniającą Republikę Łotewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 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 („dyrektywa VAT”[1]) 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.

Pismem wysłanym w dniu 29 kwietnia 2024 r. i zarejestrowanym przez Komisję w dniu 2 maja 2024 r. Republika Łotewska (zwana dalej „Łotwą”) zwróciła się o upoważnienie do dalszego stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT, w którym określa się osobę zobowiązaną do zapłaty VAT. Tym samym pismem Łotwa przesłała sprawozdanie dotyczące stosowania tego środka.

Pismem wysłanym w dniu 4 lipca 2024 r., na które Łotwa odpowiedziała pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 12 sierpnia 2024 r., Komisja zwróciła się o dodatkowe informacje.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismami z dnia 3 września 2024 r. i 4 września 2024 r. Komisja poinformowała odpowiednio pozostałe państwa członkowskie i Włochy o wniosku złożonym przez Łotwę. Pismem z dnia 5 września 2024 r. Komisja zawiadomiła Łotwę, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Zgodnie z zasadą ogólną określoną w art. 193 dyrektywy VAT do zapłaty podatku VAT zobowiązany jest zwykle podatnik dokonujący dostawy towarów lub świadczenia usług.

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

W dniu 29 kwietnia 2024 r. Łotwa zwróciła się o upoważnienie do dalszego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w stosunku do transakcji na rynku drewna, co polega na tym, że do zapłaty VAT zobowiązana jest osoba, której dostarczono towary lub na rzecz której świadczono usługi.

Środek stanowiący odstępstwo dla Łotwy został pierwotnie przyznany decyzją Rady 2006/42/WE[2] do dnia 31 grudnia 2009 r. oraz decyzją wykonawczą Rady 2009/1008/UE[3] do dnia 31 grudnia 2012 r. Upoważnienie do stosowania odstępstwa zostało następnie przedłużone decyzją wykonawczą Rady 2013/55/UE[4] do dnia 31 grudnia 2015 r., decyzją wykonawczą Rady (UE) 2015/2396[5] do dnia 31 grudnia 2018 r., decyzją wykonawczą Rady

---

1 Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.
2 Dz.U. L 25 z 28.1.2006, s. 31.
3 Dz.U. L 347 z 24.12.2009, s. 30.
4 Dz.U. L 22 z 25.1.2013, s. 16.
5 Dz.U. L 332 z 18.12.2015, s. 142.

(UE) 2018/2006[6] do dnia 31 grudnia 2021 r. oraz decyzją wykonawczą Rady (UE) 2022/81[7] do dnia 31 grudnia 2024 r.

Zdaniem Łotwy rynek drewna, który jest jednym z najważniejszych sektorów łotewskiej gospodarki, jest szczególnie podatny na oszustwa związane z VAT, ponieważ jest zdominowany przez dużą liczbę małych podmiotów lokalnych i indywidualnych dostawców. Bardzo trudno jest też śledzić przemieszczanie materiałów i związanych z nimi transakcji. Przedsiębiorstwa działające w tym sektorze mogą nie być objęte obowiązkami w zakresie rejestracji, co może prowadzić do niezgłoszonych transakcji dotyczących drewna. Istnieje zatem duże ryzyko, że niektóre podmioty gospodarcze mogą unikać zapłaty VAT. Charakter rynku oraz przedsiębiorstw na nim działających powoduje występowanie oszustw podatkowych, których kontrola przez organy podatkowe Łotwy jest utrudniona. Aby przeciwdziałać tym nadużyciom, w odniesieniu do transakcji na rynku drewna wprowadzono mechanizm odwrotnego obciążenia, co okazało się bardzo skutecznym rozwiązaniem i znacząco ograniczyło oszustwa związane z VAT w tym sektorze.

Ponadto, zdaniem Łotwy, ten środek szczególny nie ma negatywnego wpływu na łączną kwotę dochodów z VAT pobieranych na końcowym etapie konsumpcji, a tym samym na kwotę zasobów własnych Unii opartych na VAT.

Odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na ograniczony okres, aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności danego środka szczególnego oraz aby dać państwom członkowskim czas na wprowadzenie na poziomie krajowym innych konwencjonalnych środków umożliwiających monitorowanie przemieszczania materiałów, płatności VAT i przestrzegania przepisów przez podatników, co do czasu wygaśnięcia środka stanowiącego odstępstwo powinno rozwiązać dany problem i uczynić przedłużenie odstępstwa zbędnym. Odstępstwo umożliwiające skorzystanie z mechanizmu odwrotnego obciążenia jest przyznawane tylko w wyjątkowych przypadkach, w odniesieniu do szczególnych obszarów podatnych na nadużycia finansowe, i stanowi środek ostateczny.

Łotwa wystąpiła z wnioskiem o przedłużenie okresu stosowania środka do dnia 31 grudnia 2027 r. Łotwa zobowiązuje się do stosowania różnych środków w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w tym sektorze. Zamierza ona nałożyć obowiązek płatności bezgotówkowych oraz wprowadzić specjalne narzędzie monitorowania, które pomoże skuteczniej kontrolować transakcje i procesy produkcji, a ostatecznie do 2026 r. organy krajowe planują wprowadzenie wymogu fakturowania elektronicznego w odniesieniu do transakcji B2B dla przedsiębiorstw zarejestrowanych w Republice Łotewskiej. Biorąc pod uwagę niezmienioną sytuację prawną i faktyczną, proponuje się zatem przedłużenie środka stanowiącego odstępstwo i zezwolenie Łotwie na jego dalsze stosowanie do dnia 31 grudnia 2026 r. Do czasu wygaśnięcia tego odstępstwa Łotwa powinna mieć możliwość wprowadzenia innych konwencjonalnych środków na szczeblu krajowym w celu monitorowania przemieszczania materiałów, płatności VAT i przestrzegania przepisów przez podatników, na których to środkach mogłoby opierać się zwalczanie oszustw związanych z VAT w sektorze drewna i zapobieganie takim oszustwom.

---

[6] Dz.U. L 322 z 18.12.2018, s. 20.
[7] Dz.U. L 13 z 20.1.2022, s. 49.

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

Podobne odstępstwa dotyczące art. 193 dyrektywy VAT zostały przyznane innym państwom członkowskim: Portugalii[8], Rumunii[9] i Litwie[10].

Proponowany środek jest zatem zgodny z obowiązującymi przepisami dyrektywy VAT.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Art. 395 dyrektywy VAT.

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

Biorąc pod uwagę przepisy dyrektywy VAT, na których opiera się przedmiotowy wniosek, zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

- **Proporcjonalność**

Niniejsza decyzja dotyczy upoważnienia przyznanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi żadnego zobowiązania.

Biorąc pod uwagę ograniczony zasięg odstępstwa, środek szczególny jest proporcjonalny do wyznaczonego celu.

- **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**

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

---

[8] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1592 z dnia 24 września 2019 r. w sprawie upoważnienia Portugalii do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 248 z 27.9.2019, s. 67.

[9] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2019/1593 z dnia 24 września 2019 r. zmieniająca decyzję wykonawczą Rady 2013/676/UE upoważniającą Rumunię do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 248 z 27.9.2019, s. 69).

[10] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1920 z dnia 4 grudnia 2018 r. zmieniająca decyzję wykonawczą 2010/99/UE upoważniającą Republikę Litewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 311 z 7.12.2018, s. 34).

- **Ocena skutków**

Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady upoważnia Łotwę do stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do transakcji na rynku drewna. Sytuacja, na której opierało się pierwotne odstępstwo, nadal się utrzymuje. Łotwa twierdzi, że ryzyko nie zostało wyeliminowane, mimo faktu, iż od momentu wprowadzenia procedury odwrotnego obciążenia liczba przypadków oszustw związanych z VAT i uchylania się od opodatkowania VAT na rynku drewna spadła.

Środek ten został uprzednio zatwierdzony w Akcie przystąpienia z 2003 r.[11], w szczególności w rozdziale 7 pkt 1 lit. b) załącznika VIII do tego aktu, oraz w decyzji 2006/42/WE[12] na podstawie mającej wówczas zastosowanie szóstej dyrektywy 77/388/EWG. Z biegiem czasu oszustwa w sektorze drewna przesunęły się jednak na transakcje, które nie były objęte procedurą odwrotnego obciążenia VAT. Dotyczy to na przykład transakcji związanych z produktami ubocznymi z drewna. W związku z tym zakres stosowania procedury odwrotnego obciążenia VAT został jeszcze bardziej rozszerzony, aby ograniczyć liczbę możliwości oszustw. Ponadto od dnia 1 stycznia 2020 r. odbiorca drewna musi płacić za otrzymane towary, a usługobiorca – za świadczone usługi, w formie bezgotówkowej. Zmiany te wprowadzono w celu ujednolicenia wymogów dotyczących płatności we wszystkich przypadkach, w których stosowana jest procedura odwrotnego obciążenia, tak by zwiększyć skuteczność środka mającego na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT.

Łotwa twierdzi, że przedłużenie okresu obowiązywania środka stanowiącego odstępstwo jest konieczne do zwalczania oszustw mających miejsce w sektorze drewna.

Sektor leśny jest jednym z fundamentów łotewskiej gospodarki. W 2022 r. zadeklarowane obroty netto przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorze drewna stanowiły 7,4 % całkowitych obrotów netto zadeklarowanych w rocznych sprawozdaniach finansowych, tj. 6,3 mld EUR. Wartość eksportu sektora leśnego w 2023 r. wyniosła około 2,3 mld EUR, czyli 12,4 % całkowitego eksportu krajowego, podczas gdy liczba osób zatrudnionych w tym sektorze w 2022 r. wyniosła 41 400, czyli 4,8 % całkowitej liczby pracowników zatrudnionych w gospodarce narodowej.

Rynek drewna na Łotwie jest zdominowany przez małe i średnie przedsiębiorstwa handlowe oraz indywidualnych dostawców (stanowiących ponad 90 % całkowitej liczby przedsiębiorstw w tym sektorze), kupujących lub sprzedających drewno oraz świadczących usługi powiązane lub korzystających z takich usług.

Na początku 2024 r. liczba podatników w sektorze drewna wynosiła 11 713. Według Łotwy w 2023 r. kolejne 13 063 osób fizycznych prowadziło handel w sektorze drewna, a łączne przychody wyniosły 219 mln EUR.

Przedłużenie okresu stosowania środka nie będzie miało negatywnego wpływu na łączną kwotę dochodów z VAT pobieranych na końcowym etapie konsumpcji, a tym samym nie ma negatywnego wpływu na kwotę zasobów własnych Unii z tytułu VAT.

---

[11] Dz.U. L 236 z 23.9.2003, s. 33.
[12] Dz.U. L 25 z 28.1.2006, s. 31.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu finansowego na budżet UE.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek jest ograniczony w czasie.

2024/0300 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

zmieniająca decyzję wykonawczą 2009/1008/UE upoważniającą Republikę Łotewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

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

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Na podstawie decyzji Rady 2006/42/WE[2] Łotwa została upoważniona do stosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 21 ust. 1 lit. a) dyrektywy Rady 77/388/EWG[3], aby w przypadku dostaw drewna lub świadczenia usług związanych z drewnem móc – do dnia 31 grudnia 2009 r. – wyznaczać jako osobę zobowiązaną do uiszczenia podatku od wartości dodanej (VAT) odbiorcę. Decyzją wykonawczą Rady 2009/1008/UE[4] Łotwa została upoważniona, w drodze odstępstwa od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE, do dalszego wyznaczania do dnia 31 grudnia 2012 r. odbiorcy drewna lub usług związanych z drewnem jako osoby zobowiązanej do uiszczenia podatku VAT w przypadku transakcji na rynku drewna („środek szczególny”). W następstwie ostatniej zmiany decyzji wykonawczej 2009/1008/UE upoważnienie to wygasa z dniem 31 grudnia 2024 r.

(2) Pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 2 maja 2024 r. Łotwa wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do dalszego stosowania środka szczególnego. Wraz z tym pismem Łotwa przedłożyła sprawozdanie dotyczące stosowania tego środka szczególnego.

---

1 Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/oj.

2 Decyzja Rady 2006/42/WE z dnia 24 stycznia 2006 r. upoważniająca Łotwę do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 21 szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych (Dz.U. L 25 z 28.1.2006, s. 31; ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2006/42(1)/oj).

3 Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145 z 13.6.1977, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1977/388/oj).

4 Decyzja wykonawcza Rady 2009/1008/UE z dnia 7 grudnia 2009 r. upoważniająca Republikę Łotewską do przedłużenia stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 24.12.2009, s. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2009/1008/oj).

(3) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie pismem z dnia 3 września 2024 r., a Włochy – pismem z dnia 4 września 2024 r., o wniosku złożonym przez Łotwę. Pismem z dnia 5 września 2024 r. Komisja zawiadomiła Łotwę, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

(4) Zdaniem Łotwy rynek drewna, który jest jednym z najważniejszych sektorów łotewskiej gospodarki, jest szczególnie podatny na oszustwa związane z VAT, ponieważ jest zdominowany przez dużą liczbę małych podmiotów lokalnych i indywidualnych dostawców. Charakter rynku oraz przedsiębiorstw na nim działających powoduje występowanie oszustw podatkowych, których kontrola przez organy podatkowe Łotwy jest utrudniona. W celu zwalczania tego nadużycia łotewskie organy podatkowe wprowadziły mechanizm odwrotnego obciążenia w odniesieniu do płatności VAT w transakcjach na rynku drewna, który to mechanizm zgodnie ze sprawozdaniem przedłożonym przez Łotwę okazał się bardzo skuteczny i przyczynił się do znacznego zmniejszenia liczby oszustw na tym rynku.

(5) Upoważnienie do stosowania odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na czas ograniczony, aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności środka szczególnego. Upoważnienie do stosowania odstępstwa daje państwom członkowskim czas na wprowadzenie na poziomie krajowym innych konwencjonalnych środków umożliwiających monitorowanie przemieszczania materiałów, płatności VAT i przestrzegania przepisów przez podatników, co do czasu wygaśnięcia środka stanowiącego odstępstwo powinno rozwiązać dany problem i uczynić przedłużenie odstępstwa zbędnym. Odstępstwo umożliwiające skorzystanie z mechanizmu odwrotnego obciążenia jest przyznawane tylko w wyjątkowych przypadkach, w odniesieniu do szczególnych obszarów podatnych na nadużycia finansowe, i stanowi środek ostateczny.

(6) Łotwa zobowiązuje się do stosowania różnych środków w celu zwalczania oszustw związanych z VAT w tym sektorze. Zamierza ona nałożyć obowiązek płatności bezgotówkowych oraz wprowadzić specjalne narzędzie monitorowania, które pomoże skuteczniej kontrolować transakcje i procesy produkcyjne. Ponadto do 2026 r. organy krajowe planują wprowadzenie wymogu fakturowania elektronicznego w odniesieniu do transakcji B2B dla przedsiębiorstw zarejestrowanych na Łotwie.

(7) W związku z tym przed wygaśnięciem przedłużonego okresu obowiązywania środka szczególnego na podstawie niniejszej decyzji Łotwa powinna mieć możliwość wdrożenia innych konwencjonalnych środków w celu zwalczania oszustw związanych z VAT na rynku drewna i zapobiegania im, tak by kolejne przedłużenie nie było już konieczne.

(8) Należy zatem upoważnić Łotwę do stosowania środka szczególnego tylko do dnia 31 grudnia 2026 r.

(9) Środek szczególny nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii z tytułu VAT.

(10) Należy zatem odpowiednio zmienić decyzję wykonawczą 2009/1008/UE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Art. 2 decyzji wykonawczej 2009/1008/UE otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 2

Niniejszą decyzję stosuje się do dnia 31 grudnia 2026 r.”.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Łotewskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący