

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przyznania Komisji uprawnień wykonawczych w celu określenia znaczenia terminów stosowanych w niektórych przepisach tej dyrektywy”

[COM(2020) 749 final – 2020/331 (CNS)]

(2021/C 286/18)

Sprawozdawca: **Christophe LEFÈVRE**

Wnioski o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 7.1.2021
Podstawa prawna	Art. 113 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	13.4.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2021
Sesja plenarna nr	560
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	226/2/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera ogólny cel wniosku Komisji, ponieważ zapewnienie pewności prawa i przewidywalności w odniesieniu do dyrektywy VAT ⁽¹⁾ ma kluczowe znaczenie dla stworzenia równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich i dalszego promowania jednolitego rynku.

1.2. Utrzymujące się rozbieżności między państwami członkowskimi, zarówno w odniesieniu do wykładni, jak i wdrażania dyrektywy VAT, niewątpliwie szkodzą jednolitemu rynkowi, na co Komisja zwróciła uwagę. W związku z tym EKES wzywa do podjęcia szybkich i skutecznych działań w tym zakresie.

1.3. Większa jednolitość przepisów dotyczących VAT mogłaby rzeczywiście zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów i sprzyjać wzrostowi wszystkich przedsiębiorstw działających w UE, a w szczególności MŚP działających w kontekście transnarodowym, ponieważ różnice regulacyjne między państwami członkowskimi mają na nie większy wpływ.

1.4. Rozbieżności w stosowaniu przepisów dotyczących VAT mogą prowadzić do znaczących niekorzystnych zakłóceń na rynku wewnętrznym, a w konsekwencji do negatywnych skutków społecznych, którym należy zapobiegać poprzez zapewnienie większej spójności w stosowaniu obowiązujących przepisów.

1.5. EKES nie może jednak nie zauważyć, że wniosek Komisji, a w szczególności proponowany zarys zagadnień, którymi należy się zająć w ramach nowego zestawu zasad, może spotkać się ze znacznym sprzeciwem ze strony wielu państw członkowskich, które prawdopodobnie mogłyby zgłosić zasadnicze zastrzeżenia wobec wniosku Komisji.

1.6. EKES wzywa zatem do rozważenia innych środków, które mogłyby jak najszybciej ulepszyć jednolity rynek. W obecnej sytuacji politycznej EKES proponuje, by Komisja w pierwszej kolejności rozważyła usprawnienie i wzmocnienie istniejącego komitetu doradczego ds. VAT i jego procesu decyzyjnego, aby podnieść niezadowalający poziom jednolitości przepisów dotyczących VAT we wszystkich państwach członkowskich.

1.7. Ponadto EKES uważa, że przydatne byłoby należyte śledzenie niejednorodnego stosowania i wdrażania uzgodnionych przepisów dotyczących VAT na szczeblu krajowym. Ważne jest, by istniejące różnice były podawane do wiadomości publicznej w sposób przejrzysty i jasny z myślą o poprawie jednolitości w obecnych ramach regulacyjnych.

⁽¹⁾ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

1.8. Podejście to może skutkować powstaniem skutecznego systemu „wzajemnej presji”, co znacznie utrudni państwom członkowskim odbieganie od ugruntowanej wykładni i przyjętych praktyk wdrożeniowych ze szkodą dla rynku wewnętrznego.

1.9. EKES uważa ponadto za istotne, by Komisja przeprowadziła oceny skutków wszelkich różnic we wdrażaniu lub wykładni uzgodnionych przepisów dotyczących VAT w poszczególnych państwach członkowskich. Oceny skutków powinny być podawane do wiadomości publicznej i należycie omawiane, a także być przedmiotem odpowiednich działań następczych w ramach Komitetu ds. VAT.

1.10. EKES pragnie także zwrócić uwagę na pewne możliwe niepożądane skutki nowego wniosku. Proponowana rola wykonawcza Komisji w odniesieniu do niektórych głównych pojęć zawartych w dyrektywie VAT mogłaby utrudnić rozróżnienie między zakresem nowych uprawnień Komisji a tym, co faktycznie będzie stanowiło zmianę dyrektywy VAT. Taka niepewność mogłaby być może uniemożliwić w przyszłości osiągnięcie w Radzie niezbędnej jednomyślnej zgody na zmianę dyrektywy VAT.

2. Wniosek Komisji

2.1. W analizowanym wniosku ustawodawczym wskazano, że Komisja nie posiada obecnie uprawnień wykonawczych w odniesieniu do dyrektywy VAT. W tym względzie jedynym dostępnym narzędziem wdrażania przepisów dyrektywy jest komitet doradczy ustanowiony na mocy art. 398.

2.2. Komitetu doradczy, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich oraz Komisji, zajmuje się badaniem podniesionych przez Komisję lub państwa członkowskie kwestii dotyczących stosowania unijnych przepisów dotyczących VAT. Obecnie może uzgadniać tylko niewiążące wytyczne w zakresie stosowania dyrektywy VAT, natomiast wiążące środki wykonawcze może przyjmować Rada na podstawie wniosku Komisji.

2.3. Według Komisji istniejące wytyczne nie zawsze zapewniają jednolite stosowanie przepisów UE dotyczących VAT, również ze względu na wykazane trudności w jednomyślnym określaniu wytycznych w ramach komitetu doradczego. Komisja wymienia kilka przykładów, kiedy nie udało się osiągnąć jednomyślnego porozumienia w sprawie zapisów i zasad dotyczących strategicznych przepisów i pojęć zawartych w dyrektywie VAT.

2.4. Komisja stwierdza ponadto, że takie rozbieżności mogą prowadzić do negatywnych skutków, w tym powodować (i) ryzyko podwójnego opodatkowania lub nieopodatkowania, (ii) brak pewności prawa i brak przewidywalności oraz (iii) dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw. W tym względzie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), choć użyteczne, nie byłoby, zdaniem Komisji, optymalnym rozwiązaniem pozwalającym uniknąć wszelkich wątpliwości wynikających z przepisów dyrektywy VAT.

2.5. W związku z tym, aby zwiększyć pewność prawa i przewidywalność, we wniosku ustawodawczym przewidziano upoważnienie Komisji do przyjmowania aktów wykonawczych w niektórych obszarach objętych dyrektywą VAT, a także utworzenie komitetu, który będzie nadzorował nowe uprawnienia Komisji.

2.6. Proponowana rola wykonawcza Komisji skupi się na tych konkretnych obszarach i pojęciach związanych z VAT w UE, które wymagają jednolitego stosowania i w przypadku których potrzebna jest większa pewność i przewidywalność. Z kolei Rada zachowa swoje uprawnienia wykonawcze, o ile nie mieszczą się one w ściśle określonym zakresie uprawnień Komisji.

2.7. W szczególności zgodnie z nowymi zasadami Komisja, za pośrednictwem aktów wykonawczych, określi znaczenie terminów lub pojęć stosowanych w niektórych obszarach dyrektywy VAT: (i) podatnicy do celów VAT, (ii) transakcje podlegające opodatkowaniu do celów VAT, (iii) miejsce transakcji podlegającej opodatkowaniu, (iv) zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego i wymagalność podatku VAT, (v) podstawa opodatkowania VAT, (vi) zwolnienia z VAT, (vii) odliczenia VAT, (viii) obowiązki podatników i niektórych osób niebędących podatnikami, (ix) procedury szczególne podatku.

2.8. Podstawą prawną wniosku jest artykuł 113 TFUE, który stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich.

2.9. Zgodnie z wnioskiem przyznanie Komisji uprawnień wykonawczych nie wyklucza ogólnego kontrolowania przez państwa członkowskie wykonywania tych uprawnień przez Komisję.

2.10. Na mocy nowych przepisów ustanawia się specjalny komitet. Przepisy dotyczące składu i przewodniczącego komitetu są bezpośrednio określone w art. 3 rozporządzenia dotyczącego procedury komitetowej.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera ogólny cel wniosku Komisji. Zapewnienie pewności prawa i przewidywalności w odniesieniu do dyrektywy VAT ma zasadnicze znaczenie dla stworzenia równych warunków działania i promowania jednolitego rynku.

3.2. Obecne rozbieżności między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o akty wykonawcze, są szkodliwe dla jednolitego rynku, na co Komisja zwróciła uwagę. Ponadto ramy regulacyjne jeszcze bardziej komplikuje fakt, że różnić się mogą nie tylko akty wykonawcze, ale przede wszystkim wykładnia przepisów i pojęć dyrektywy VAT.

3.3. Większa jednolitość przepisów dotyczących VAT mogłaby rzeczywiście zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów i sprzyjać wzrostowi wszystkich przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym, a w szczególności MŚP działających w kontekście transnarodowym. Większa spójność między państwami członkowskimi w dziedzinie VAT mogłaby mieć istotny korzystny wpływ na konsolidację samego rynku wewnętrznego.

3.4. Istnieją liczne przykłady szkodliwych różnic we wdrażaniu uzgodnionych przepisów dotyczących VAT. Na przykład nie ma konsensusu i wspólnej wykładni w kwestii tego, czy „magazyn” jest „stałą siedzibą podatnika, czy też nie”, czy w kwestii znaczenia wyrażenia „dostawc[a] [...], który wysyła lub transportuje towar samodzielnie albo za pośrednictwem osoby trzeciej działającej na jego rzecz” (art. 36a ust. 3 dyrektywy VAT).

3.5. EKES zauważa, że rozbieżności w stosowaniu przepisów dotyczących VAT mogą prowadzić do znaczących niekorzystnych zakłóceń na rynku wewnętrznym, a w konsekwencji do negatywnych skutków społecznych, które są nie do przyjęcia i którym należy zapobiegać poprzez zapewnienie większej spójności w stosowaniu obowiązujących przepisów.

3.6. EKES nie może jednak nie zauważyć, że wniosek Komisji może napotkać istotne przeszkody ze strony wielu państw członkowskich w odniesieniu do uzgodnienia, którymi kwestiami należy się zająć w ramach nowego zbioru przepisów a którymi w ramach obowiązujących przepisów dotyczących zmiany dyrektyw VAT. EKES wzywa zatem do rozpatrzenia innych środków, które mogłyby jak najszybciej ulepszyć jednolity rynek.

3.7. W obecnej sytuacji politycznej EKES proponuje, by Komisja w pierwszej kolejności rozważyła usprawnienie działania istniejącego komitetu doradczego ds. VAT. Komitet ten mógłby zostać wzmocniony i można by zwiększyć jego skuteczność, a dzięki temu utrzymać znaczącą rolę państw członkowskich i poprawić obecny niezadowolający poziom jednolitości.

3.8. EKES uważa, że przydatne jest należyte śledzenie niejednorodnego stosowania i wdrażania uzgodnionych przepisów dotyczących VAT na szczeblu krajowym. Ważne jest, by różnice były podawane do wiadomości publicznej w sposób przejrzysty i jasny z myślą o zwiększeniu jednolitości w obecnych ramach regulacyjnych. Pomimo wszystkich ograniczeń i niedociągnięć opisanych przez Komisję komitet doradczy zgromadził jednak znaczne doświadczenie w zajmowaniu się złożonymi kwestiami związanymi z dyrektywą VAT.

3.9. EKES proponuje podejście oparte na „wzajemnej presji”. Takie podejście mogłoby być skuteczne, gdyż znacznie utrudniłoby państwom członkowskim odbieganie od ustaleń i tworzenie przeszkód dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Państwa członkowskie musiałyby wyjaśniać, dlaczego przyjęły odmiennie podejście podczas wdrażania. EKES uważa, że państwa członkowskie nie powinny sprzeciwiać się przejrzystości i rozliczalności.

3.10. EKES uważa ponadto za istotne, by Komisja przeprowadziła oceny skutków wszelkich różnic we wdrażaniu lub wykładni uzgodnionych przepisów dotyczących VAT w poszczególnych państwach członkowskich. Oceny skutków powinny być podawane do wiadomości publicznej i omawiane, a także powinny być przedmiotem działań następczych w ramach Komitetu ds. VAT.

3.11. Zgodnie z tą linią rozumowania motywacja do odejścia od wspólnych zasad i ich uzgodnionego wdrażania mogłaby zostać zakwestionowana, a przy tym respektowana byłaby zasada proporcjonalności i zasada pomocniczości.

3.12. EKES pragnie również zwrócić uwagę na pewne możliwe niepożądane skutki nowego wniosku. Rola wykonawcza Komisji w odniesieniu do niektórych istotniejszych pojęć zawartych w dyrektywie VAT mogłaby utrudnić rozróżnienie między zakresem nowych uprawnień Komisji a tym, co faktycznie będzie stanowiło zmianę dyrektywy VAT. Taka niepewność mogłaby być może utrudnić w przyszłości osiągnięcie w Radzie jednomyślnej zgody niezbędnej do zmiany dyrektywy VAT.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
