



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.11.2013 r.
COM(2013) 831 final

2013/0411 (NLE)

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

**upoważniająca Polskę 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**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

Podstawa i cele wniosku

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

Pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 18 czerwca 2013 r. Polska zwróciła się o upoważnienie na wprowadzenie odstępstw od art. 26 ust. 1 lit. a) i art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w celu ograniczenia do 50 % prawa do odliczenia w przypadku kupna, wynajmu lub leasingu niektórych rodzajów pojazdów silnikowych, które nie są wykorzystywane wyłącznie do celów prowadzenia działalności, oraz zakupu towarów i usług związanych z tymi pojazdami, w tym zakupu paliwa.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy 2006/112/WE, pismem z dnia 10 października 2013 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 14 października 2013 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.

Kontekst ogólny

Artykuł 168 dyrektywy 2006/112/WE stanowi, że podatnik jest uprawniony do odliczenia VAT nałożonego na towary lub usługi zakupione na potrzeby swoich opodatkowanych transakcji. Zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy użycie towarów stanowiących część majątku przedsiębiorstwa do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej uznawane jest za odpłatne świadczenie usług, jeśli VAT należny z tytułu zakupu takich towarów podlegał odliczeniu.

W przypadku pojazdów silnikowych stosowanie tego systemu sprawia trudności z kilku powodów, w szczególności dlatego, iż trudno jest określić precyzyjnie relację między użyciem do celów działalności gospodarczej oraz celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jeśli prowadzona jest dokumentacja, jej prowadzenie i kontrolowanie stanowią dodatkowe obciążenie zarówno dla przedsiębiorstwa, jak i dla administracji. Z uwagi na liczbę odnośnych pojazdów indywidualne uchylanie się od płacenia podatków nawet na niewielką skalę może w efekcie końcowym dać znaczne sumy.

Szukając alternatywy dla systemu określonego w dyrektywie, Polska zwróciła się do Komisji o zgodę na ograniczenie pierwotnego odliczenia podatku do określonego procentu w zamian za zwolnienie przedsiębiorstw z konieczności rozliczania się z podatku w związku z użyciem do celów prywatnych. Zaletą tego rozwiązania jest uproszczenie systemu dla wszystkich zainteresowanych; gwarantuje on również, że zostanie pobrany procent podatku, od zapłacenia którego podatnicy mogliby się uchylać w przeciwnym razie.

Wnosi się o ograniczenie w wysokości 50 %. Propozycja ta opiera się na ocenie własnej Polski i – zgodnie z warunkami wniosku – będzie poddawana przeglądowi przy okazji ewentualnych wniosków Polski dotyczących przedłużenia po 2016 r.

Na podstawie decyzji wykonawczej Rady 2010/581/UE¹ Polska jest obecnie upoważniona do ograniczenia do 60 % prawa do odliczania VAT należnego z tytułu zakupu, wewnątrzwspólnotowego nabycia, przywozu, wynajmu lub leasingu niektórych pojazdów silnikowych innych niż pojazdy osobowe, do maksymalnej kwoty 6 000 PLN. Decyzja traci moc z dniem 31 grudnia 2013 r.

Nowe ograniczenie prawa do odliczenia będzie obowiązywało od dnia 1 stycznia 2014 r. w odniesieniu do pojazdów silnikowych wykorzystywanych przez podatników nie tylko do celów prowadzenia działalności. Niektóre typy pojazdów silnikowych zostaną jednak 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 maksymalną dopuszczalną masę ponad 3 500 kg. Ogranicza to zakres stosowania do samochodów osobowych, furgonetek, pick-upów oraz motocykli.

Ograniczenie dotyczy także podatku VAT naliczanego od wszelkich wydatków, takich jak zakup paliwa, związanych z pojazdami silnikowymi objętymi tym środkiem szczególnym, pod warunkiem, że wydatki te nie są w całości związane z działalnością podatników, jak to jest np. w przypadku instalacji taksometrów.

Odstępstwa przyznaje się zazwyczaj na ograniczony okres, aby umożliwić ocenę stosowności i skuteczności danego środka szczególnego. Ewentualne przedłużenie powinno być zatem ograniczone w czasie, aby można było ocenić, czy warunki, na których opiera się odstępstwo, nadal występują. Polska wystąpiła o zgodę na zastosowanie środka szczególnego będącego przedmiotem niniejszego wniosku do dnia 31 grudnia 2018 r.

Powszechną praktyką w podobnych przypadkach jest jednak przedłużanie okresu obowiązywania odstępstwa na okres trzech lat (zob. np. decyzje wykonawcze Rady 2012/232/UE² oraz 2013/191/UE³). Dlatego też proponuje się, aby niniejsza decyzja straciła moc z końcem 2016 r. i aby Polska przedstawiła do dnia 1 kwietnia 2016 r. sprawozdanie zawierające przegląd stosowanego procentowego ograniczenia w przypadku ewentualnego ubiegania się o przedłużenie odstępstwa na okres po roku 2016.

Obowiązujące przepisy w dziedzinie, której dotyczy wniosek

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.

W 2004 r. Komisja przedstawiła wniosek, w którym ustanowiła między innymi zasady określające, które kategorie wydatków mogą być objęte ograniczeniem prawa do odliczenia (COM(2004) 728 final⁴). Rada nie osiągnęła jeszcze porozumienia w sprawie tego wniosku.

¹ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 27 września 2010 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polskę do wprowadzenia szczególnego 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, Dz.U. L 256 z 30.9.2010, s. 24.

² Decyzja wykonawcza Rady z dnia 26 kwietnia 2012 r. upoważniająca 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 117 z 1.5.2012, s. 7.

³ Decyzja wykonawcza Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. upoważniająca 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 113 z 25.4.2013, s. 11.

⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0728pl01.pdf

Spójność z pozostałymi obszarami polityki i celami Unii

Nie dotyczy.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI ORAZ OCENY SKUTKÓW

Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Nie dotyczy.

Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy specjalistycznej

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.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Krótki opis proponowanych działań

Celem wniosku jest upoważnienie Polski do stosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 168 dyrektywy 2006/112/WE w celu ograniczenia prawa podatnika do odliczenia VAT od zakupu, wynajmu lub leasingu niektórych silnikowych pojazdów drogowych oraz wydatków związanych z tymi pojazdami, jeśli nie są one używane wyłącznie do celów działalności gospodarczej, a wydatki nie są w całości związane z działalnością gospodarczą podatnika. Jeśli prawo do odliczenia zostało ograniczone, odstępstwo od art. 26 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE zwolni podatnika z rozliczania się z podatku od użycia pojazdu w celach niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stosowanie środka jest ograniczone do pojazdów nieprzekraczających określonej liczby miejsc i określonej wagi łącznej.

Ograniczenie ma formę zryczałtowanej stawki 50 %. Polska zweryfikuje wysokość tej stawki oraz potrzebę stosowania środka stanowiącego odstępstwo i przedstawi odpowiednie sprawozdanie przy okazji ewentualnych wniosków dotyczących przedłużenia. Decyzja będzie obowiązywać do dnia określonego w decyzji lub do dnia wejścia w życie przepisów unijnych regulujących ograniczenia prawa do odliczenia w tym zakresie, w zależności od tego, która z tych dat będzie wcześniejsza.

Podstawa prawna

Artykuł 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE.

Zasada pomocniczości

Niniejszy wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej. Zasada pomocniczości nie ma zatem zastosowania.

Zasada proporcjonalności

Wniosek jest zgodny z zasadą proporcjonalności, ponieważ niniejsza decyzja dotyczy upoważnienia przyznanego państwu członkowskiemu w odpowiedzi na jego własny wniosek i nie stanowi jakiegokolwiek zobowiązania.

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

Wybór instrumentów

Proponowany instrument: decyzja wykonawcza Rady.

Inne instrumenty byłyby niewłaściwe z następujących względów:

zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE odstępstwo od wspólnych zasad dotyczących podatku VAT jest możliwe jedynie po uzyskaniu zgody Rady, stanowiącej jednogłośnie na wniosek Komisji. Decyzja wykonawcza Rady jest najwłaściwszym instrumentem, ponieważ może być skierowana do poszczególnych państw członkowskich.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii Europejskiej z tytułu podatku VAT.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

Wniosek zawiera klauzule przeglądu i wygaśnięcia.

Wniosek

DECYZJA WYKONAWCZA RADY

upoważniająca Polskę 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

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 dodanej⁵, w szczególności jej art. 395 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Pismem zarejestrowanym przez Komisję w dniu 18 czerwca 2013 r. Polska wniosła o upoważnienie jej do wprowadzenia szczególnych środków dotyczących niektórych silnikowych pojazdów drogowych i związanych z nimi wydatków, a stanowiących odstępstwo od tych przepisów określonych w dyrektywie 2006/112/WE, które regulują prawo podatnika do odliczenia VAT zapłaconego od zakupionych towarów i usług, oraz od tych przepisów, które nakładają wymóg opodatkowania składników majątku przedsiębiorstwa używanych do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- (2) Zgodnie z art. 395 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2006/112/WE Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie pismem z dnia 10 października 2013 r. o wniosku złożonym przez Polskę. Pismem z dnia 14 października 2013 r. Komisja powiadomiła Polskę, że posiada wszystkie informacje konieczne do rozpatrzenia wniosku.
- (3) Artykuł 168 dyrektywy 2006/112/WE ustanawia prawo podatnika do odliczenia VAT zapłaconego od dostarczonych mu towarów i świadczonych na jego rzecz usług, które są wykorzystywane na potrzeby jego opodatkowanych transakcji. Artykuł 26 ust. 1 lit. a) tej 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.
- (4) Środek stanowiący przedmiot wniosku Polski zawiera odstępstwo od wspomnianych przepisów, gdyż ogranicza prawo odliczania VAT od zakupu, wynajmu lub leasingu niektórych silnikowych pojazdów drogowych oraz wydatków z nimi związanych, a także zwolnienia podatnika z obowiązku rozliczenia się z VAT od wykorzystania pojazdów objętych ograniczeniem do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

⁵ Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

- (5) Trudne jest dokładne określenie zakresu wykorzystywania pojazdów do celów niezwiązanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, a nawet jeśli jest to możliwe, procedura ta jest często uciążliwa. W ramach środków, których dotyczy wnioski, kwota odliczenia VAT w przypadku wydatków związanych z pojazdami silnikowymi, które nie są używane wyłącznie do celów działalności gospodarczej, powinna, z pewnymi wyjątkami, być procentową stawką zryczałtowaną. Na podstawie dostępnych informacji władze polskie uważają, że stawka 50 % jest 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 powyższemu ograniczeniu. Środki te mogą być uzasadnione potrzebą uproszczenia procedury poboru VAT i zapobieżenia uchylaniu się od płacenia podatków wynikającemu z niewłaściwego prowadzenia dokumentacji oraz składania fałszywych deklaracji podatkowych.
- (6) Ograniczenie prawa do odliczenia w ramach szczególnych środków powinno dotyczyć VAT płaconego od zakupu, nabycia wewnątrzwspólnotowego, przywozu, leasingu lub wynajmu określonych silnikowych pojazdów drogowych oraz związanych z nimi wydatków, w tym zakupu paliwa.
- (7) Niektóre typy pojazdów silnikowych powinny zostać 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 działalności gospodarczej uznaje się za nieistotne. W związku z tym szczególne środki nie powinny mieć zastosowania do pojazdów posiadających (łącznie z siedzeniem kierowcy) więcej niż dziewięć miejsc siedzących, o maksymalnej dopuszczalnej masie ponad 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.
- (8) Środki stanowiące odstępstwo powinny być ograniczone w czasie, aby można było ocenić ich skuteczność oraz stwierdzić, czy wskaźnik procentowy jest odpowiedni, ponieważ proponowana wysokość opiera się na wstępnych ustaleniach dotyczących użycia do celów działalności gospodarczej.
- (9) Jeśli Polska uzna za konieczne przedłużenie stosowania odstępstw na kolejny okres po roku 2016, najpóźniej do dnia 1 kwietnia 2016 r. powinna przedłożyć Komisji, wraz z wnioskiem dotyczącym przedłużenia, sprawozdanie dotyczące stosowania przedmiotowego środka, zawierające przegląd stosowanego wskaźnika procentowego.
- (10) W dniu 29 października 2004 r. Komisja przyjęła wniosek⁶ dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG, obecnie dyrektywę 2006/112/WE, obejmujący harmonizację kategorii wydatków, w odniesieniu do których mogą mieć zastosowanie wyjątki od prawa do odliczenia. Zgodnie z tym wnioskiem wyjątki od prawa do odliczenia można stosować do silnikowych pojazdów drogowych. Ustanowiony niniejszą decyzją środek stanowiący odstępstwo powinien wygasnąć w dniu wejścia w życie dyrektywy zmieniającej, jeśli data ta będzie wcześniejsza niż data wygaśnięcia środka określona niniejszą decyzją.
- (11) Odstępstwo będzie miało jedynie niewielki wpływ na ogólną kwotę podatku pobieranego w końcowym etapie konsumpcji i nie wpłynie negatywnie na zasoby własne Unii Europejskiej z tytułu VAT,

⁶ COM(2004) 728 final (Dz.U. C 24 z 29.1.2005, s. 10)

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

W drodze odstępstwa od art. 168 dyrektywy 2006/112/WE, Polska zostaje niniejszym upoważniona do ograniczenia do wysokości 50 % prawa do odliczenia VAT od zakupu, nabycia wewnątrzwspólnotowego, przywozu, wynajmu lub leasingu silnikowych pojazdów drogowych, a także VAT naliczanego od wydatków związanych z tymi pojazdami, jeśli pojazd nie jest używany wyłącznie do celów działalności gospodarczej.

Ograniczenie określone w akapicie pierwszym nie ma zastosowania do pojazdów silnikowych o maksymalnej łącznej masie ponad 3 500 kg lub pojazdów silnikowych posiadających (łącznie z siedzeniem kierowcy) więcej niż dziewięć miejsc siedzących.

Ponadto ograniczenie prawa do odliczenia nie ma zastosowania do VAT naliczonego od wydatków, które są w całości związane z działalnością gospodarczą podatnika.

Artykuł 2

W drodze odstępstwa od art. 26 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE Polska zostaje upoważniona do nietraktowania jako świadczenia usług za wynagrodzeniem prywatnego wykorzystania przez podatnika lub jego pracowników, lub bardziej ogólnie, do celów innych niż prowadzona przez podatnika działalność, pojazdu, do którego zastosowanie ma ograniczenie, o którym mowa w art. 1 niniejszej decyzji.

Artykuł 3

1. Niniejsza decyzja staje się skuteczna z dniem jej notyfikacji.

Niniejszą decyzję stosuje się od dnia 1 stycznia 2014 r. Niniejsza decyzja wygasa w dniu wejścia w życie przepisów UE określających wydatki związane z silnikowymi pojazdami drogowymi, które nie dają prawa do pełnego odliczenia podatku VAT, lub w dniu 31 grudnia 2016 r., w zależności od tego, która z tych dat będzie wcześniejsza.

2. Wniosek o przedłużenie środka określonego niniejszą decyzją przedkłada się Komisji najpóźniej do dnia 1 kwietnia 2016 r. Do tego wniosku załącza się sprawozdanie obejmujące przegląd stosowanego ograniczenia procentowego dotyczącego prawa do odliczenia VAT na podstawie niniejszej decyzji.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*