



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.12.2016 r.
COM(2016) 758 final

2016/0374 (CNS)

Wniosek

DYREKTYWA RADY

**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości
dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism**

{SWD(2016) 392 final}

{SWD(2016) 393 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

Zgodnie z dyrektywą 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (zwaną dalej „dyrektywą VAT”) usługi świadczone drogą elektroniczną, w tym publikacje dostarczane drogą elektroniczną (zwane dalej „publikacjami elektronicznymi”), należy opodatkowywać podstawową stawką VAT, (co najmniej 15 %). Z drugiej strony państwa członkowskie mają możliwość opodatkowania publikacji dostarczanych na wszystkich nośnikach fizycznych obniżoną stawką VAT (minimum 5 %), a niektórym państwom członkowskim przyznano możliwość dalszego stosowania stawek VAT niższych niż obecne stawki minimalne w wysokości 5 % (stawek nadzwyczajnie obniżonych), w tym zwolnień obejmujących prawo do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie (tzw. stawek zerowych), do niektórych publikacji drukowanych.

Dyrektywa VAT uniemożliwia państwom członkowskim stosowanie w odniesieniu do publikacji elektronicznych takich samych stawek VAT, jakie stosują one obecnie do publikacji papierowych, co z kolei powoduje, że w większości państw członkowskich publikacje elektroniczne podlegają znacznie mniej korzystnemu opodatkowaniu VAT. Mimo że istnieją różnice między publikacjami drukowanymi i publikacjami elektronicznymi pod względem formatu, oba rodzaje publikacji oferują taką samą treść czytelniczą dla nabywców.

Od dnia 1 stycznia 2015 r., wraz z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących miejsca świadczenia usług, harmonizacja stawek podatku VAT dla usług świadczonych drogą elektroniczną, w szczególności publikacji dostarczanych drogą elektroniczną, nie jest już wymagana. Od tego czasu podatek VAT jest pobierany w miejscu siedziby nabywcy, a dostawcy nie mogą już odnosić korzyści poprzez wybieranie na siedzibę państw członkowskich o najniższych stawkach VAT.

Jak stwierdzono w planie działania Komisji w sprawie VAT¹, obecnie obowiązujące przepisy nie uwzględniają w pełni zmian technologicznych i gospodarczych w odniesieniu do książek elektronicznych i gazet w wersji elektronicznej. Modernizacja VAT dla gospodarki cyfrowej jest również kluczowym celem strategii jednolitego rynku cyfrowego².

W swoich konkluzjach z dnia 25 maja 2016 r. dotyczących planu działania w sprawie VAT Rada zwróciła się do Komisji o przedstawienie do końca 2016 r. wniosku ustawodawczego uwzględniającego przepisy dotyczące stawek VAT na publikacje elektroniczne w kontekście inicjatyw w zakresie jednolitego rynku cyfrowego oraz zawarcie w tym wniosku oceny skutków.

Zgodnie z konkluzjami Rady i zobowiązaniem zawartym w planie działania w sprawie VAT z 2016 r. Komisja proponuje zapewnić wszystkim państwom członkowskim możliwość stosowania takich samych stawek VAT na publikacje dostarczane drogą elektroniczną jak

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT, W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje (COM(2016) 148 final z 7.4.2016).

² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy, COM(2015) 192 final z 6.5.2015.

stawki, które państwa członkowskie stosują obecnie do publikacji drukowanych i które obejmują stawki obniżone, stawki nadzwyczajnie obniżone i stawki zerowe.

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

Wniosek jest zgodny z zapowiedzią zawartą w planie działania w sprawie VAT, zgodnie z którą w 2017 r. należy złożyć wniosek ustawodawczy, w którym państwom członkowskim przyznana zostanie większa swoboda w ustalaniu stawek VAT w ostatecznym systemie VAT opartym na miejscu przeznaczenia.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Wniosek jest spójny ze strategią jednolitego rynku cyfrowego realizowaną przez Komisję.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

- **Podstawa prawna**

Podstawą wniosku jest art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuł ten stanowi, że Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do podatków pośrednich.

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

Państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania przepisów dyrektywy VAT, która uniemożliwia im zastosowanie do publikacji elektronicznych tych samych stawek podatku VAT, które obowiązują obecnie w odniesieniu do publikacji drukowanych. Aby rozwiązać ten problem, niezbędna jest inicjatywa ustawodawcza na poziomie UE w celu zmiany dyrektywy. Zostało to potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyrokach z dnia 5 marca 2015 r. w sprawach C-479/13 i C-502/13, w których to wyrokach Trybunał wyraźnie stwierdził, że na mocy obecnej dyrektywy VAT państwa członkowskie nie mogą stosować obniżonej stawki VAT na książki elektroniczne.

- **Proporcjonalność**

Uznaje się, że wniosek jest spójny z zasadą proporcjonalności, tj. nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów, a w szczególności sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku. Określenie i ograniczenie stawek VAT na publikacje elektroniczne wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Niniejsza inicjatywa nie zobowiązuje państw członkowskich do zmiany obecnie obowiązujących stawek VAT; likwiduje ona jedynie wszelkie ograniczenia dla państw członkowskich w ustalaniu stawek podatku VAT na publikacje.

- **Wybór instrumentu**

Aby zmienić obecnie obowiązującą dyrektywę, konieczna jest dyrektywa.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

W okresie od dnia 25 lipca do dnia 19 września 2016 r. przeprowadzono otwarte konsultacje społeczne trwające 8 tygodni. Konsultacje miały dwa główne cele. Pierwszym celem było

uzyskanie opinii szerokiego grona zainteresowanych podmiotów o zaangażowaniu Komisji w działania mające umożliwić państwom członkowskim stosowanie obniżonych stawek VAT na publikacje elektroniczne, a drugim – zapewnienie tym podmiotom możliwości przedstawienia swoich poglądów na temat najbardziej odpowiedniej definicji publikacji elektronicznych, które mogłyby zostać objęte obniżoną stawką VAT.

Komisja otrzymała 858 odpowiedzi od czytelników (50 %), przedsiębiorstw (16 %), organizacji (14 %), autorów (12 %) oraz organów publicznych, naukowców i bibliotek (8 %) za pośrednictwem unijnego narzędzia badania opinii oraz cztery inne wypowiedzi pocztą elektroniczną. Odpowiedzi w swojej istocie nie różniły się znacząco między tymi grupami respondentów ani między państwami członkowskimi, w których znajdowali się uczestnicy. Przeważająca większość 94 % respondentów zgodziła się, że należy umożliwić państwom członkowskim stosowanie obniżonej stawki VAT na książki elektroniczne, a 88 % z nich zgodziło się z twierdzeniem, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania obniżonej stawki VAT również w odniesieniu do czasopism elektronicznych i gazet elektronicznych. Wielu respondentów (45 %) uznało, że nie należy znosić istniejących stawek nadzwyczajnie obniżonych (niższych niż 5 %) i stawek zerowych mających zastosowanie do publikacji drukowanych, a 90 % z tych respondentów zgodziło się, że należy umożliwić wszystkim państwom członkowskim stosowanie takich nadzwyczajnie obniżonych lub zerowych stawek VAT w odniesieniu do publikacji drukowanych oraz publikacji elektronicznych. Respondenci byli mniej więcej równo podzieleni w swojej ocenie wpływu obniżenia stawek VAT na publikacje elektroniczne – część z nich przewiduje, że skutki obniżenia VAT zostaną w całości przeniesione na nabywców, a część jest zdania, że takie przeniesienie będzie częściowe. W tej drugiej sytuacji zwiększyłyby się marże zysku dla wydawców, przy czym większość zainteresowanych stron założyła, że w takim przypadku branża wydawnicza inwestowałaby w nowe treści w odniesieniu zarówno do książek, jak i do gazet i czasopism, a dodatkowo w przypadku gazet i czasopism byłaby również mniej zależna od wpływów z reklam.

W wyniku konsultacji potwierdzono również, że definicja publikacji w prawie Unii musi być szeroka i wystarczająco solidna, aby uwzględnić rozwój techniki w przyszłości. 59 % ankietowanych nie dostrzega potrzeby ujednolicenia definicji książki, gazety lub czasopisma na poziomie UE.

• Ocena skutków

Rada ds. Kontroli Regulacyjnej uwzględniła ocenę skutków towarzyszącą niniejszemu wnioskowi. Po wydaniu negatywnej opinii i weryfikacji wstępnej oceny skutków Rada ostatecznie wydała w dniu 11 listopada 2016 r. pozytywną opinię z zastrzeżeniami³. W ostatecznej ocenie skutków uwzględniono wszystkie zalecenia Rady, a szczegółowy przegląd przedstawiający, w jaki sposób uwzględniono zalecenia, zawarty jest w załączniku 1 do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego oceny skutków.

W ocenie skutków przeanalizowano scenariusz odniesienia, dwa warianty strategiczne i ich skutki. W wariantcie 1 państwa członkowskie mogłyby stosować obniżoną stawkę VAT do dostaw publikacji, zarówno na wszystkich nośnikach fizycznych, jak i drogą elektroniczną. W uzupełnieniu wariantu 1 wariant 2 umożliwiłby również państwom członkowskim stosowanie stawek obniżonych VAT niższych niż obowiązująca obecnie stawka minimalna w wysokości 5 % lub przyznanie zwolnienia z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim

³ SEC(2016) 493.

etapie w odniesieniu do dostaw publikacji, zarówno na wszystkich nośnikach fizycznych, jak i drogą elektroniczną.

Oba warianty są preferowane w stosunku do scenariusza odniesienia (tj. brak zmiany obecnie obowiązujących przepisów), ponieważ spełniają cel tej ukierunkowanej inicjatywy. Wariant 1 umożliwiłby 19 państwom członkowskim dostosowanie stawek VAT na publikacje elektroniczne do obecnych stawek VAT na publikacje drukowane, a wariant 2 umożliwiłby wszystkim 28 państwom członkowskim dostosowanie stawek VAT na publikacje elektroniczne do obecnych stawek VAT na publikacje drukowane.

Zaletą wariantu 2 jest ponadto fakt, że jest on w pełni zgodny z planem działania w sprawie VAT, ponieważ zakłada, że odstępstwa (stawki nadzwyczajnie obniżone i stawki zerowe) dostępne jedynie dla kilku państw członkowskich należy przyznać wszystkim państwom członkowskim w ramach ostatecznego systemu VAT. W związku z tym dla niniejszego wniosku wybrano wariant 2. Szacuje się, że do 2021 r. wariant ten doprowadziłby do zmniejszenia dochodów z podatku VAT w państwach członkowskich maksymalnie o 4,7 mld EUR rocznie, jeżeli wszystkie państwa członkowskie podjęłyby decyzję o zastosowaniu obecnych stawek VAT na publikacje drukowane oraz na publikacje elektroniczne.

Wniosek nie doprowadzi do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i kosztów poboru dla państw członkowskich. Przejście z prostszych ram zakładających stosowanie stawek podstawowych na system większego zróżnicowania stawek w odniesieniu do publikacji elektronicznych może się wiązać ze zwiększeniem kosztów administracyjnych. Z drugiej strony możliwe byłoby ułatwienie opodatkowania transakcji stanowiących dostawę łączoną publikacji drukowanych i publikacji elektronicznych.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma negatywnego wpływu na budżet Unii. Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich nie mają bowiem wpływu na obliczenie zasobów własnych opartych na VAT.

5. ELEMENTY FAKULTATYWNE

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Wymagane jest monitorowanie prawidłowego stosowania dyrektywy VAT. Oprócz tego monitorowanie na poziomie UE odbywa się w ramach stałego przeglądu zakresu stosowania stawek obniżonych zgodnie z art. 100 dyrektywy VAT oraz poprzez gromadzenie informacji na temat stawek VAT stosowanych w każdym państwie członkowskim, które Komisja opublikowała obecnie w dokumencie „Stawki VAT stosowane w państwach członkowskich Unii Europejskiej”⁴.

- **Dokumenty wyjaśniające (w przypadku dyrektyw)**

Wniosek nie wymaga dokumentów wyjaśniających dotyczących transpozycji do prawa krajowego.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Aby umożliwić państwom członkowskim harmonizację traktowania pod względem VAT publikacji elektronicznych oraz publikacji drukowanych i publikacji dostarczanych na wszystkich nośnikach fizycznych, wymagane są trzy zmiany dyrektywy VAT:

⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_en.pdf

1. Zmiana załącznika III

W pkt 6 załącznika III odniesienia do wszystkich nośników fizycznych i konkretnych formatów publikacji drukowanych (broszur, ulotek i podobnych materiałów drukowanych, albumów, książeczek obrazkowych, do rysowania lub kolorowania dla dzieci, nut drukowanych lub w postaci rękopisu, map, map hydrograficznych lub podobnych) zostaną usunięte i wprowadzony zostanie warunek w brzmieniu „oraz materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze składają się z treści muzycznych lub wideo”.

2. Zmiana art. 98

Na mocy obecnej dyrektywy wszystkie usługi świadczone drogą elektroniczną powinny podlegać podstawowej stawce VAT. W odniesieniu do tego zapisu wprowadza się wyjątek obejmujący publikacje dostarczane drogą elektroniczną.

3. Zmiana art. 99

W art. 99 dodaje się ust. 3, aby państwa członkowskie mogły stosować stawki obniżone niższe niż stawka minimalna określona w tym artykule lub przyznawać zwolnienia z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie do dostaw towarów i usług wymienionych w zmienionym pkt 6 załącznika III.

Wykreślenie odniesień do formatu oraz ogólne odniesienie do książek, gazet i czasopism to wymogi, dzięki którym możliwe będzie uwzględnienie również publikacji elektronicznych, a państwa członkowskie będą mogły w dalszym ciągu ograniczać stosowanie obniżonych stawek do niektórych książek, gazet i czasopism, np. poprzez wykluczenie specjalnych formatów lub treści.

Dostawa treści czysto muzycznych lub wideo byłaby nadal opodatkowana według stawki podstawowej VAT, to samo obowiązywałoby wobec publikacji, które w przeważającej mierze składają się z treści muzycznych lub wideo. Państwa członkowskie miałyby swobodę zdefiniowania terminu „w przeważającej mierze” w swoich krajowych przepisach dotyczących VAT. Takie rozwiązanie pozwoliłoby również państwom członkowskim nadal stosować obniżoną stawkę w odniesieniu do audiobooków oraz gazet i czasopism dźwiękowych dla osób z utratą wzroku.

W niniejszym wniosku nie zaproponowano obowiązującej na szczeblu UE definicji książki, gazety i czasopisma. Publikacje elektroniczne podlegają szybkim zmianom, istnieje zatem ryzyko, że wszelkie definicje określające, czym jest książka, gazeta lub czasopismo, zdezaktualizują się w krótkim czasie. Ze względu na wymóg jednomyślności w przypadku prawodawstwa UE w dziedzinie opodatkowania państwa członkowskie zasadniczo mogą dostosowywać przepisy do przyszłych potrzeb szybciej niż dokonałaby tego UE.

Trzecia zmiana dyrektywy VAT odnosi się do faktu, że niektórym państwom członkowskim przyznano odstępstwa, dzięki czemu w odniesieniu do niektórych publikacji drukowanych państwa te stosują stawki niższe niż stawki obniżone (w tym stawki zerowe). Możliwość stosowania dodatkowych stawek obniżonych, niższych niż obecna stawka minimalna w wysokości 5 %, lub przyznania zwolnienia z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie w odniesieniu do dostaw książek, gazet i czasopism zostanie przyznana wszystkim państwom członkowskim, aby umożliwić im dostosowanie stawek VAT na

publikacje elektroniczne do stawek VAT obowiązujących w odniesieniu do publikacji drukowanych.

Wniosek

DYREKTYWA RADY**zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do stawek podatku od wartości dodanej stosowanego do książek, gazet i czasopism**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 113,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego⁵,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁶,

stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. Dyrektywa Rady 2006/112/WE⁷ stanowi, że państwa członkowskie mają prawo stosować obniżone stawki podatku od wartości dodanej (VAT) do publikacji na wszystkich nośnikach fizycznych. Obniżonej stawki podatku VAT nie można jednak stosować do publikacji dostarczanych drogą elektroniczną, które podlegają podstawowej stawce VAT.
2. Zgodnie z realizowaną przez Komisję strategią jednolitego rynku cyfrowego⁸ oraz aby nadać za postępem technologicznym w gospodarce cyfrowej, należy umożliwić państwom członkowskim dostosowanie stawek VAT na publikacje dostarczane drogą elektroniczną do niższych stawek VAT na publikacje dostarczane na wszystkich nośnikach fizycznych.
3. W planie działania w sprawie VAT⁹ Komisja wskazała, że publikacje dostarczane drogą elektroniczną powinny być objęte takim samym preferencyjnym traktowaniem pod względem stawki VAT jak publikacje dostarczane na wszystkich nośnikach fizycznych. Aby osiągnąć powyższy cel, należy umożliwić wszystkim państwom członkowskim stosowanie obniżonej stawki VAT lub niższych obniżonych stawek VAT, w tym przyznawanie zwolnień z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie, w odniesieniu do dostaw książek, gazet i czasopism.
4. Od dnia 1 stycznia 2015 r. podatek VAT od wszystkich usług świadczonych drogą elektroniczną jest pobierany w państwie członkowskim, w którym nabywca ma swoją siedzibę. Aby zapewnić ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz uniknąć zakłóceń konkurencji, ze względu na wdrożenie zasady miejsca przeznaczenia

⁵ Dz.U. C z , s. .

⁶ Dz.U. C z , s. .

⁷ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1).

⁸ COM(2015) 0192 final.

⁹ COM(2016) 148 final.

nie jest już konieczne stosowanie stawki podstawowej do publikacji dostarczanych drogą elektroniczną.

5. Aby uniknąć nadmiernego wykorzystania obniżonych stawek VAT w odniesieniu do treści audiowizualnych, państwa członkowskie powinny mieć możliwość stosowania obniżonej stawki do książek, gazet i czasopism jedynie w przypadku, gdy te publikacje, dostarczane zarówno na wszystkich nośnikach fizycznych, jak i drogą elektroniczną, nie składają się w całości lub w przeważającej mierze z treści muzycznych lub wideo.
6. Państwa członkowskie powinny zachować swobodę uznania, jeśli chodzi o ustalanie stawek VAT w odniesieniu do publikacji i ograniczanie zakresu obniżonych stawek VAT.
7. Należy zatem odpowiednio zmienić dyrektywę 2006/112/WE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

Artykuł 1

W dyrektywie 2006/112/WE wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 98 ust. 2 akapit drugi otrzymuje brzmienie:
„Stawki obniżone nie mają zastosowania do usług świadczonych drogą elektroniczną, z wyjątkiem usług objętych pkt 6 załącznika III.”;
- 2) w art. 99 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:
„3. Na zasadzie odstępstwa od ust. 1 państwa członkowskie mogą stosować stawki obniżone niższe niż stawka minimalna określona w niniejszym artykule lub mogą udzielać zwolnień z prawem do odliczenia VAT zapłaconego na poprzednim etapie w odniesieniu do towarów i usług, o których mowa w pkt 6 załącznika III.”;
- 3) załącznik III pkt 6 otrzymuje brzmienie:
„6) dostarczanie książek, również w formie wypożyczeń w bibliotekach, dzienników i czasopism, z wyłączeniem materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze służą celom reklamowym, oraz materiałów, które w całości lub w przeważającej mierze składają się z treści muzycznych lub wideo;”.

Artykuł 2

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Artykuł 3

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*