KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.6.2019 r.
COM(2019) 277 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

sporządzony na podstawie art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE

1. KONTEKST

Zgodnie z art. 395 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywa 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 poboru podatku VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Ponieważ procedura ta przewiduje odstępstwa od zasad ogólnych VAT, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odstępstwa takie powinny być proporcjonalne i mieć ograniczony zakres.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 19 listopada 2018 r., Litwa wystąpiła z wnioskiem o upoważnienie do zastosowania środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT. Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 2 kwietnia 2019 r. Komisja poinformowała pozostałe państwa członkowskie o wniosku złożonym przez Litwę. Pismem z dnia 3 kwietnia 2019 r. Komisja powiadomiła Litwę, że posiada wszystkie informacje, które uznaje za niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

Zgodnie z ogólną zasadą na mocy art. 193 dyrektywy VAT osobą zobowiązaną do zapłaty podatku VAT na rzecz organów podatkowych jest podatnik dokonujący dostawy towarów. Celem odstępstwa, którego dotyczy wniosek Litwy, jest przeniesienie tego obowiązku na podatnika będącego odbiorcą dostaw (tzw. mechanizm odwrotnego obciążenia) w przypadku określonych towarów, w szczególności w przypadku produktów naftowych i dodatków. Celem tego odstępstwa jest walka z oszustwami.

2. ODWROTNE OBCIĄŻENIE

Osobą zobowiązaną do zapłaty podatku VAT zgodnie z art. 193 dyrektywy VAT jest podatnik dokonujący podlegającej opodatkowaniu dostawy towarów lub świadczenia usług. Celem mechanizmu odwrotnego obciążenia jest przeniesienie tego obowiązku na podatnika będącego odbiorcą dostaw.

Z oszustwem typu „znikający podmiot gospodarczy" mamy do czynienia, gdy podmioty gospodarcze sprzedają towary lub świadczą usługi i pobierają podatek VAT od swoich klientów, a następnie znikają, nie odprowadzając tego pobranego od klientów podatku do organów podatkowych. W ekstremalnych przypadkach takiego uchylania się od opodatkowania te same towary lub usługi są w wyniku „oszustwa karuzelowego" (które obejmuje towary lub usługi będące przedmiotem handlu między państwami członkowskimi) wielokrotnie dostarczane lub świadczone bez zapłaty podatku VAT organom podatkowym, przy czym klient dokonuje odliczenia podatku VAT zapłaconego swojemu dostawcy. Poprzez wyznaczenie osoby, której dostarczane są towary lub na rzecz której świadczone są usługi, jako osoby zobowiązanej do zapłaty podatku VAT w takich przypadkach, stworzono krajowy mechanizm odwrotnego obciążenia, pozwalający wyeliminować możliwość zaangażowania się w tę formę uchylania się od opodatkowania.

3. WNIOSEK

Litwa wnioskuje, zgodnie z art. 395 dyrektywy VAT, by Rada, działając na wniosek Komisji, upoważniła Litwę do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 193 dyrektywy VAT, jeśli chodzi o stosowanie mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do krajowych dostaw produktów naftowych (oleju napędowego i benzyny), w tym dodatków (estru metylowego kwasu tłuszczowego – FAME – oraz bioetanolu).

Stwierdzono, że krajowy mechanizm odwrotnego obciążenia, polegający na wyznaczeniu osoby, której dostarczane są towary lub na rzecz której świadczone są usługi, jako osoby zobowiązanej do zapłaty podatku VAT, pozwala na wyeliminowanie możliwości stosowania pewnych form oszustw podatkowych, takich jak oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy".

Litwa podnosi, że wprowadzenie środka stanowiącego odstępstwo jest konieczne w celu zwalczania oszustw w sektorze produktów naftowych. Te produkty nabywane są od podatników w innych państwach członkowskich i przed dostarczeniem ich detalistom lub bezpośrednio konsumentom ma miejsce wiele transakcji pomiędzy znikającymi podmiotami gospodarczymi, które nie odprowadzają podatku VAT do budżetu państwa. Według władz litewskich do oszustw dochodzi w przypadku około 5–6 % transakcji na rynku litewskim, których przedmiotem jest benzyna lub olej napędowy, co rocznie uszczupla litewski budżet o 20 mln EUR.

4. STANOWISKO KOMISJI

Otrzymując wniosek na podstawie art. 395, Komisja ocenia, czy spełnione są podstawowe warunki udzielenia upoważnienia, a mianowicie czy proponowany środek szczególny upraszcza procedury dla podatników lub dla administracji podatkowej lub czy pozwala zapobiec pewnym rodzajom uchylania się od opodatkowania czy unikania opodatkowania. W tym kontekście Komisja zawsze przyjmowała restrykcyjne, ostrożne podejście, dopilnowując, by odstępstwa nie podważały funkcjonowania ogólnego systemu VAT, by ich zakres był ograniczony oraz by były one konieczne i proporcjonalne[1].

Jakiekolwiek odstępstwo od systemu płatności cząstkowych nie może być niczym więcej niż środkiem ostatecznym i nadzwyczajnym i musi oferować gwarancje co do konieczności i nadzwyczajnego charakteru przyznanego odstępstwa.

W tym kontekście należy przypomnieć, że polityka Komisji polega na uwzględnianiu odstępstw w sprawie mechanizmu odwrotnego obciążenia tylko wtedy, gdy jednocześnie: przedmiotowe towary nie mogą dotrzeć do konsumpcji finalnej, słaby podatnik zostaje zastąpiony bardziej wiarygodnym oraz nie istnieje ryzyko oszustwa na poziomie handlu detalicznego lub w innych państwach członkowskich, które nie stosują tego mechanizmu.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążania bardzo często sprawia, że oszustwa przechodzą na niższy poziom łańcucha dostaw (na poziom detaliczny). Wynika to z faktu, że detaliści nabywają produkty nieobciążone podatkiem VAT i po pobraniu podatku VAT od

[1] Wyrok w sprawie BLV Wohn- und Gewerbebau, C-395/11, ECLI:EU:C:2012:799, pkt 40.

późniejszej dostawy mogą zniknąć z otrzymaną od klientów kwotą podatku VAT. Z uwagi na wyższą liczbę podmiotów gospodarczych na poziomie detalicznym będzie to jeszcze trudniejsze do kontrolowania.

W drugiej kolejności należy podkreślić, że benzyna i olej napędowy są dobrami konsumpcyjnymi, które są szczególnie wrażliwe na zmiany ceny, a ich konsumenci/nabywcy w celu uzyskania najlepszej ceny są gotowi na przekroczenie granicy. Biorąc pod uwagę wrażliwość tego rynku, istnieje ryzyko przeniesienia się oszustw do sąsiednich państw członkowskich. Wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia stwarza zachętę dla nieuczciwych podmiotów gospodarczych z sąsiednich państw członkowskich do nabywania na Litwie benzyny nieobciążonej podatkiem VAT, którą mogliby następnie sprzedawać w innych państwach członkowskich. Sąsiednie państwa członkowskie nie zostaną powiadomione, że na ich terytorium pojawiła się benzyna, którą ci nieuczciwy przedsiębiorcy nabyli bez podatku VAT w innym państwie.

Ponadto odstępstwo nie może być rozwiązaniem długoterminowym ani też zastępować odpowiednich środków kontroli wobec sektora i podatników. Litwa wprowadziła szereg środków kontroli i niektóre z nich wydają się być skuteczne. W szczególności zaostrzono przepisy dotyczące handlu produktami naftowymi i przedsiębiorcy muszą mieć odpowiednie zezwolenie. Wydaje się, że w 2017 r. w posiadaniu takiego zezwolenia na sprzedaż hurtową było 71 spółek i Litwa powinna być w stanie kontrolować tak niewielką liczbę przedsiębiorców.

Można przewidzieć również inne środki, na przykład lepszą kontrolę wniosków o zwrot obejmującą kontrolę lokalu przedsiębiorstwa, solidarną odpowiedzialność nabywcy i znikającego podmiotu gospodarczego w sytuacji, gdy ten pierwszy wiedział lub powinien był wiedzieć, że dokonując zakupu, wziął udział w transakcji powiązanej z oszustwem dotyczącym VAT itp.

Należy także zauważyć, że Komisja poinformowała w przeszłości o swoim zamiarze oddalenia wniosku innego państwa członkowskiego o odstępstwo w celu zastosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia na te same produkty. To państwo członkowskie postanowiło później wycofać swój wniosek.

Biorąc pod uwagę powyższe, Komisja doszła do wniosku, że odstępstwo umożliwiające wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia w sektorze produktów naftowych i dodatków mogłoby mieć negatywny wpływ na nadużycia finansowe na poziomie detalicznym oraz nadużycia finansowe w innych państwach członkowskich. Odstępstwa nie uznano więc za odpowiednie rozwiązanie problemu nadużyć finansowych w tym sektorze.

Rozwiązanie należy znaleźć na szerszym poziomie z uwzględnieniem odpowiednich środków kontroli, w tym środków umożliwiających przyspieszenie prowadzonych postępowań przygotowawczych oraz zwiększenie skuteczności ścigania. Komisja gotowa jest dostarczyć Litwie niezbędną pomoc w celu zwalczania problemu oszustw związanych z podatkiem VAT.

5. PODSUMOWANIE

Na podstawie wyżej wymienionych elementów Komisja jest przeciwna wnioskowi złożonemu przez Litwę.