

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

RADA

Rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie zmienionego kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej

(2022/C 433/01)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ I PRZEDSTAWICIELE RZĄDÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH ZEBRANI W RADZIE,

PRZYWOŁUJĄC konkluzje Rady Ecofin z dnia 1 grudnia 1997 r. dotyczące polityki podatkowej w świetle stwierdzenia, że konieczne są skoordynowane działania na szczeblu europejskim, by ograniczyć zakłócenia na jednolitym rynku, zapobiec znacznemu uszczupleniu dochodów podatkowych i pomóc w rozwijaniu struktur podatkowych, które w większym stopniu sprzyjają zatrudnieniu,

PRZYWOŁUJĄC rezolucję Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 grudnia 1997 r. w sprawie kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej,

PRZYWOŁUJĄC konkluzje Rady z dnia 5 grudnia 2017 r. w sprawie unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych oraz najnowsze wydarzenia na arenie międzynarodowej w walce z unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania,

DOSTRZEGAJĄC pozytywne skutki uczciwej konkurencji oraz potrzebę wzmocnienia konkurencyjności Unii Europejskiej i państw członkowskich na szczeblu międzynarodowym, zauważając przy tym, że niektóre środki podatkowe mogą mieć szkodliwe skutki,

PODKREŚLAJĄC, że kodeks postępowania stanowi polityczne zobowiązanie i nie wpływa na prawa i obowiązki państw członkowskich, ani na odpowiednie zakresy kompetencji państw członkowskich i Unii wynikające z Traktatów,

PODKREŚLAJĄC, że Grupa ds. Kodeksu Postępowania funkcjonuje jako grupa partnerska państw członkowskich, która otrzymuje niezbędną pomoc ze strony Komisji,

WYRAŻAJĄC UZNANIE dla owocnych prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania i jej wybranych przewodniczących, które umożliwiły wycofanie dużej liczby środków podatkowych i nawiązanie ram konstruktywnej współpracy z państwami trzecimi i jurysdykcjami trzecimi,

ODNOTOWUJĄC, że funkcje sekretariatu Grupy ds. Kodeksu Postępowania pełni Sekretariat Generalny Rady,

DOSTRZEGAJĄC, że w celu ułatwienia skutecznych prac Grupy ds. Kodeksu Postępowania opracowano uzgodnione wytyczne dotyczące aspektów proceduralnych, a także uzgodnione wytyczne dotyczące kwestii merytorycznych; wszystkie te wytyczne zostały upublicznione,

POTWIERDZAJĄC w związku z tym, że stale potrzebny jest kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej służący ograniczeniu szkodliwych środków podatkowych,

PODKREŚLAJĄC, że sprawiedliwe traktowanie w obrębie UE oraz w odniesieniu do państw trzecich i jurysdykcji podatkowych państw trzecich nadal ma zasadnicze znaczenie dla spójnego wdrażania zasad przewidzianych w kodeksie postępowania,

POTWIERDZAJĄC gotowość do utrzymania jak największej przejrzystości stosowania kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, bez narażania na szwank poufności niezbędnej do celów opartej na zaufaniu wymiany poglądów i informacji szczególnie chronionych pomiędzy członkami Grupy ds. Kodeksu Postępowania, a także z państwami trzecimi i jurysdykcjami podatkowymi państw trzecich, ponieważ zapewnia to skuteczną i zorientowaną na rezultaty pracę w ramach kodeksu,

UZNAJĄC, że należy zmienić obecny kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej określony w rezolucji Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 1 grudnia 1997 r., tak by jak najskuteczniej stawiać czoła nowym wyzwaniom w coraz bardziej zglobalizowanym i scyfryzowanym otoczeniu gospodarczym,

NINIEJSZYM ZATWIERDZAJĄ NASTĘPUJĄCY ZMIENIONY KODEKS POSTĘPOWANIA W ZAKRESIE OPODATKOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ:

Środki podatkowe objęte zakresem kodeksu

- A. Bez uszczerbku dla odpowiednich sfer kompetencji państw członkowskich i Unii, niniejszy kodeks postępowania, obejmujący opodatkowanie działalności gospodarczej (dalej zwany kodeksem), dotyczy preferencyjnych środków podatkowych i elementów podatkowych o zastosowaniu ogólnym, które mają lub mogą mieć istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej w Unii.

W tym kontekście działalność gospodarcza obejmuje również wszelkie działania prowadzone w ramach grupy przedsiębiorstw.

Preferencyjne środki podatkowe i elementy podatkowe o zastosowaniu ogólnym (dalej wspólnie zwane środkami podatkowymi) wchodzące w zakres kodeksu obejmują zarówno przepisy ustawowe lub wykonawcze, jak i praktyki administracyjne.

- B.1 W zakresie określonym w pkt A preferencyjne środki podatkowe przewidujące znacznie niższy efektywny poziom opodatkowania, w tym opodatkowanie zerowe, niż poziomy mające ogólnie zastosowanie w danym państwie członkowskim, należy uznać za potencjalnie szkodliwe i tym samym objęte zakresem niniejszego kodeksu.

Taki poziom opodatkowania może istnieć w postaci nominalnej stawki opodatkowania, podstawy opodatkowania lub innego stosownego elementu.

Przy dokonywaniu oceny, czy takie środki są szkodliwe, należy wziąć pod uwagę m.in.:

- 1) czy korzyści są odizolowane *de facto* czy *de jure* od rynku krajowego, np. są one przyznawane wyłącznie nierezydentom lub w odniesieniu do transakcji przeprowadzanych przez nierezydentów bądź nie mają wpływu na krajową bazę podatkową; lub
 - 2) czy korzyści są przyznawane nawet przy braku rzeczywistej działalności gospodarczej oraz znaczącej obecności gospodarczej w państwie członkowskim oferującym takie korzyści podatkowe; lub
 - 3) czy przepisy dotyczące ustalania zysków w odniesieniu do działalności w ramach wielonarodowej grupy przedsiębiorstw odbiegają od przyjętych na szczeblu międzynarodowym zasad, zwłaszcza przepisów uzgodnionych na forum OECD; lub
 - 4) czy środkiem podatkowym brakuje przejrzystości, w tym w sytuacji, gdy przepisy prawne są rozluźnione na szczeblu administracyjnym w nieprzejrzysty sposób.
- B.2 W zakresie określonym w pkt A elementy podatkowe o zastosowaniu ogólnym danego państwa członkowskiego, które stwarzają możliwości podwójnego nieopodatkowania lub które mogą prowadzić do dwukrotnego lub wielokrotnego zastosowania korzyści podatkowych w związku z tymi samymi wydatkami, kwotą dochodu lub łańcuchem transakcji, należy uznać za potencjalnie szkodliwe i tym samym objęte zakresem niniejszego kodeksu.

Takie skutki mogą powstać w związku z dowolnym odnośnym elementem krajowego systemu podatkowego państwa członkowskiego, który prowadzi do niższego zobowiązania podatkowego, w tym braku takiego zobowiązania, innym niż nominalna stawka opodatkowania lub odroczony podatek dochodowy jako element systemu opodatkowania wypłaty zysków.

Przy dokonywaniu oceny, czy dany element podatkowy o zastosowaniu ogólnym danego państwa członkowskiego jest szkodliwy, należy wziąć pod uwagę następujące kumulatywne kryteria oraz istnienie między nimi bezpośredniego związku przyczynowego:

- 1) elementowi podatkowemu o zastosowaniu ogólnym nie towarzyszą stosowne przepisy zapobiegające nadużyciom ani inne odpowiednie zabezpieczenia i w związku z tym prowadzi on do podwójnego nieopodatkowania lub umożliwia dwukrotne lub wielokrotne zastosowanie korzyści podatkowych w związku z tymi samymi wydatkami, kwotą dochodu lub łańcuchem transakcji;
- 2) element podatkowy o zastosowaniu ogólnym ma istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej w Unii. Przy dokonywaniu oceny czy dany element podatkowy jest istotnym czynnikiem służącym określeniu lokalizacji działalności gospodarczej w Unii, Grupa ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) (dalej zwana Grupą) powinna uwzględnić fakt, że na lokalizację działalności gospodarczej mogą mieć również wpływ okoliczności inne niż elementy podatkowe.

Procedury *standstill* i *rollback*

Procedura *standstill*

- C. Państwa członkowskie zobowiązują się nie wprowadzać nowych środków podatkowych, które są szkodliwe w rozumieniu niniejszego kodeksu. Państwa członkowskie będą zatem przestrzegać zasad leżących u podstaw kodeksu przy określaniu przyszłej polityki i będą należycie uwzględniać proces przeglądu, o którym mowa w pkt E–I, przy dokonywaniu oceny, czy nowy środek podatkowy jest szkodliwy.

Procedura *rollback*

- D. Państwa członkowskie zobowiązują się do ponownego przeanalizowania swoich obowiązujących przepisów i ustalonych praktyk, z uwzględnieniem zasad leżących u podstaw kodeksu oraz procesu przeglądu nakreślonego w pkt E–I. Państwa członkowskie jak najszybciej – z uwzględnieniem dyskusji prowadzonych w Radzie w następstwie procesu przeglądu – zmieniają takie przepisy i praktyki stosownie do potrzeb z myślą o wyeliminowaniu wszelkich szkodliwych środków podatkowych lub przyjęciu stosownych przepisów zapobiegających nadużyciom lub innych odpowiednich zabezpieczeń w związku ze szkodliwymi środkami podatkowymi.

Proces przeglądu

Notyfikacja

- E.1 Zgodnie z zasadami przejrzystości i otwartości przed końcem każdego roku kalendarzowego państwa członkowskie będą się wzajemnie informować o istniejących i proponowanych środkach podatkowych, które mogą wchodzić w zakres kodeksu.

Oдноśne państwa członkowskie mogą również informować się wzajemnie o istniejących lub proponowanych środkach podatkowych, w przypadku których chcą uzyskać pewność co do ich zgodności z kodeksem.

W przypadku braku notyfikacji na mocy akapitów pierwszego i drugiego, państwa członkowskie – na wniosek innego państwa członkowskiego lub Komisji – są proszone o przekazanie informacji na temat wszelkich środków podatkowych, jakie wydają się wchodzić w zakres kodeksu. Gdy planowane środki podatkowe wymagają zatwierdzenia przez parlament, informacje takie mogą być przekazywane dopiero po ich przedstawieniu parlamentowi.

- E.2 Środki podatkowe państwa członkowskiego, których nie notyfikowano na mocy pkt E.1, mogą być zgłaszane Grupie na wniosek innego państwa członkowskiego lub Komisji. Przed zgłoszeniem takich środków podatkowych Grupie zgłaszające państwo członkowskie lub Komisja powinny poinformować o tym odnośne państwo członkowskie.

Jeśli chodzi o elementy podatkowe o zastosowaniu ogólnym, zgłaszające państwo członkowskie lub Komisja powinny przedstawić Grupie wszelkie informacje:

- (i) które w sposób racjonalny wskazują, że dany element podatkowy wywiera co najmniej jeden ze skutków opisanych w pkt B.2; oraz
- (ii) które mogą w sposób racjonalny wskazywać na potencjalnie istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej w Unii.

Uzgodniony opis

F.1 Każde państwo członkowskie lub Komisja mogą wystąpić o możliwość omówienia środka podatkowego państwa członkowskiego, który był notyfikowany na mocy pkt E1 i E2, oraz przedstawienia uwag. Następnie państwa członkowskie zdecydują, czy należy podjąć działania następcze i przygotować uzgodniony opis takiego środka.

Ocena

F.2 Uzgodniony opis pozwoli na dokonanie oceny tego, czy dane środki podatkowe są szkodliwe w świetle skutków, jakie mogą wywierać wewnątrz Unii. Jeśli chodzi o preferencyjne środki podatkowe, ocena ta będzie uwzględniać wszystkie czynniki wskazane w pkt B.1. Jeśli chodzi o elementy podatkowe o zastosowaniu ogólnym, ocena ta będzie uwzględniać wszystkie czynniki wskazane w pkt B.2 oraz wytyczne określone w pkt L w odniesieniu do konkretnych elementów podatkowych o zastosowaniu ogólnym.

G. Przy dokonywaniu przeglądu notyfikowanych środków podatkowych Rada podkreśla również potrzebę starannej oceny skutków, jakie wywierają one na inne państwa członkowskie, m.in. w świetle sposobu, w jaki dane działania są efektywnie opodatkowane w całej Unii, i zwraca się do Grupy o rozważenie wszelkich istotnych czynników gospodarczych i danych dotyczących wpływu, na które zwrócono jej uwagę, jak również potrzebę uwzględnienia wielkości i stopnia otwartości gospodarki danego państwa członkowskiego.

W zakresie, w jakim środki podatkowe są wykorzystywane do wspierania rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów, zostanie przeprowadzona ocena tego, czy środki te są proporcjonalne do zakładanych celów i czy są na nie ukierunkowane. Przy ocenie tej kwestii szczególna uwaga zostanie zwrócona na szczególne cechy i ograniczenia w przypadku regionów najbardziej oddalonych i małych wysp, bez podważania integralności i spójności unijnego porządku prawnego, w tym rynku wewnętrznego i wspólnych polityk.

Procedura

H. Grupa ds. Kodeksu Postępowania, utworzona na mocy konkluzji Rady z dnia 9 marca 1998 r., nadal będzie oceniać środki podatkowe, które mogą wchodzić w zakres niniejszego kodeksu, i nadzorować przekazywanie informacji na ich temat. Rada zwraca się do poszczególnych państw członkowskich i Komisji o wyznaczenie do tej Grupy przedstawiciela wysokiego szczebla i jego zastępcy; Grupie przewodniczyć będzie przedstawiciel jednego z państw członkowskich. Wybranych przewodniczących wspomaga Sekretariat Generalny Rady, który pełni funkcje sekretariatu Grupy. Grupa, która będzie się regularnie spotykać, dokona wyboru i przeglądu środków podatkowych podlegających ocenie zgodnie z przepisami ustanowionymi w pkt E–G. Grupa będzie regularnie składać sprawozdania na temat środków poddanych ocenie. Sprawozdania te będą przekazywane Radzie do dyskusji. Będą one zawierać uzgodnione opisy i ostateczne oceny środków podatkowych, które zostały przeanalizowane.

Ostateczne dokumenty, zatwierdzone przez Radę, zostaną upublicznione, a dodatkowe dokumenty zostaną upublicznione, stosownie do okoliczności, zgodnie z odpowiednimi przepisami.

I. Rada zwraca się do Komisji, by ta udzielała pomocy Grupie w prowadzeniu niezbędnych prac w celu przygotowania posiedzeń tej Grupy i ułatwiała przekazywanie informacji i proces przeglądu. W tym celu Rada zwraca się do państw członkowskich o przekazywanie Komisji informacji, o których mowa w pkt E, tak by Komisja mogła przygotować projekty opisów i projekty ocen, o których mowa w pkt. F. Komisja powinna wykonywać podobne zadania przy dokonywaniu ocen, o których mowa w pkt N. Komisja nie uczestniczy w procesie podejmowania decyzji w ramach Grupy. Wyniki prac Grupy są zatwierdzane przez przedstawicieli państw członkowskich na szczeblu Grupy i przedkładane Radzie do zatwierdzenia.

Pomoc państwa

J. Rada odnotowuje, że niektóre środki podatkowe objęte zakresem niniejszego kodeksu mogą wchodzić w zakres postanowień dotyczących pomocy państwa w art. 107–109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Prace Grupy są prowadzone bez uszczerbku dla prawa Unii. W przypadku gdy Komisja wszczyna postępowanie w sprawie pomocy państwa, Grupa powinna zawiesić analizę przedmiotowych środków do czasu zakończenia tego postępowania. Wstępny opis środka, opracowany przez Komisję w ścisłej konsultacji z jednostronnym państwem członkowskim, może już na tym etapie zostać przekazany Grupie. W razie potrzeby, ostateczny opis środka należy przekazać bezzwłocznie po zakończeniu postępowania w sprawie pomocy państwa.

Działania na rzecz zwalczania unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania

K. Rada apeluje do państw członkowskich o pełną współpracę w walce z unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania, zwłaszcza w zakresie terminowej wymiany informacji między państwami członkowskimi, zgodnie z ich odpowiednimi przepisami krajowymi, prawem Unii, a także standardami międzynarodowymi.

Rada zwraca się do Grupy o przeprowadzenie, w stosownych przypadkach, wymiany poglądów na tematy będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które są objęte zakresem kodeksu, omawiane na forach międzynarodowych.

- L. W stosownych przypadkach Grupa może również przedkładać Radzie do zatwierdzenia propozycje dotyczące ogólnych wytycznych w ramach swojego mandatu w zakresie, w jakim proponowane ogólne wytyczne nie są jeszcze objęte prawodawstwem Unii. Po zatwierdzeniu przez Radę ostateczne wytyczne zostaną opublikowane. W szczególności Grupa przedłoży Radzie do zatwierdzenia propozycje dotyczące wytycznych w sprawie konkretnych elementów podatkowych o zastosowaniu ogólnym, które wchodzą w zakres pkt B.2, a elementy takie będą oceniane w odniesieniu do państw członkowskich – zgodnie z wyżej określonymi przepisami niniejszego kodeksu – z uwzględnieniem takich wytycznych.
- M. Rada odnotowuje, że przepisy zapobiegające nadużyciom lub środki ochronne zawarte w krajowych przepisach podatkowych i w umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania odgrywają zasadniczą rolę w zwalczaniu unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, także w kontekście strategii zewnętrznej UE.

Strategia zewnętrzna UE i zakres geograficzny kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej

- N. Rada uważa za wskazane, by zasady mające na celu zniesienie szkodliwych środków podatkowych były przyjmowane z uwzględnieniem jak najszerszego zasięgu geograficznego. W tym celu państwa członkowskie zobowiązują się do propagowania wdrażania tych zasad na szczeblu globalnym poprzez dążenie do współpracy z jurysdykcjami znajdującymi się poza Unią, w tym za pośrednictwem unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych. Szczegóły procesu umieszczania w wykazie przedstawiono w konkluzjach Rady z dnia 5 grudnia 2017 r. oraz w kolejnych aktualizacjach i zmianach, a także w odpowiednich wytycznych proceduralnych do celów procesu monitorowania.

Grupa prowadzi w tym celu regularne oceny stosownych jurysdykcji w oparciu o obiektywne kryteria dotyczące przejrzystości podatkowej, sprawiedliwego opodatkowania i realizacji środków przeciwdziałających BEPS.

Grupa będzie regularnie informować Radę o poczynionych postępowaniach i zalecać Radzie aktualizacje i zmiany wykazu.

- O. Państwa członkowskie zobowiązują się również do propagowania przyjmowania tych zasad kodeksu na terytoriach, do których Traktat nie ma zastosowania. W szczególności państwa członkowskie, które mają terytoria zależne lub stowarzyszone lub które mają szczególne obowiązki lub prerogatywy podatkowe w odniesieniu do innych terytoriów – o ile terytoria te nie są objęte unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych – zobowiązują się, w ramach swoich porządków konstytucyjnych, do zapewnienia, by niniejsze zasady były stosowane na tych terytoriach. W tym względzie takie państwa członkowskie dokonają podsumowania sytuacji w postaci sprawozdań dla Grupy, która oceni te sprawozdania w ramach opisanej powyżej procedury przeglądu.

Stosowanie, monitorowanie i zmiana

- P. Niniejszy kodeks zastępuje od 1 stycznia 2023 r. kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej określony w rezolucji Rady i przedstawicieli rządów państw zebranych w Radzie z 1 grudnia 1997 r. Jednak – w odniesieniu do elementów podatkowych o zastosowaniu ogólnym określonych w pkt B.2 – pkt E.1 do F.3 będą miały zastosowanie od 1 stycznia 2024 r. i wyłącznie w odniesieniu do środków wprowadzonych lub zmienionych 1 stycznia 2023 r. lub później.

Aby zapewnić jednolite i skuteczne wdrożenie kodeksu, Rada zwraca się do Komisji o składanie jej corocznych sprawozdań na temat wdrażania kodeksu oraz stosowania podatkowej pomocy państwa. Rada i państwa członkowskie dokonają przeglądu przepisów kodeksu w stosownym przypadku, zwłaszcza gdy wypracowany zostanie nowy międzynarodowy konsensus w istotnych kwestiach.